

***SPARKASSEN,* UNA FORTALEZA ASEDIADA**

Antoni Serra Ramoneda (UAB)



CENTRE
D'ECONOMIA
INDUSTRIAL

SPARKASSEN, UNA FORTALEZA ASEDIADA ■



Antoni Serra Ramoneda

SPARKASSEN, UNA FORTALEZA ASEDIADA ■

Document d'Economia Industrial, 40
Julio de 2017

@2017 Centre d'Economia Industrial
UAB - Edifici A - Rectorat
08193 Bellaterra
T. 935 813 020
fundacio.empresa.ciencia@uab.cat

Autor

Antoni Serra Ramoneda, UAB

Dirección editorial

Centre d'Economia Industrial
<http://cei.uab.es>

Maquetación e impresión

Servei de Publicacions
Universitat Autònoma de Barcelona

ISBN 978-84-490-7249-9





I. LAS SPARKASSEN EN LA ENCRUCIJADA	13
1. Un sistema bancario peculiar	15
2. La configuración actual de las <i>Sparkassen</i> públicas germanas	19
3. Las minoritarias <i>Sparkassen</i> privadas	22
4. Los <i>Verbände</i> como asociaciones estatales de las <i>Sparkassen</i>	23
5. Una espada de Damocles	24
6. Una iniciativa mal diseñada: la reforma de los <i>Landesbanken</i>	26
7. Las tribulaciones de los <i>Landesbanken</i>	28
8. Las disensiones con los <i>Landesbanken</i>	34
9. <i>Too connected to fail</i>	38
10. La presión privatizadora	39
11. ¿Un exceso de optimismo?	43
 II. ABRIR LA CAJA NEGRA DE LAS SPARKASSEN	 47
1. El gobierno de las <i>Sparkassen</i>	49
2. Una paulatina concentración	52
3. La política de inversiones	55
4. La contención de los gastos de explotación	57
5. La pugna por los beneficios	59
6. Indicios de codicia	62
7. La erosión del <i>öffentliche Auftrag</i>	68
8. El uso político de las <i>Sparkassen</i>	70
 BIBLIOGRAFÍA	 73



A MODO DE PRÓLOGO ■





Alemania era, junto con España, el país europeo donde las cajas de ahorros tenían mayor presencia en sus sistemas bancarios y desempeñaban un papel destacado en su economía. La crisis dejó solo al país centroeuropeo como lugar de abundante pervivencia de este peculiar tipo de entidades. A pesar de los recortes sufridos en alguno de sus principios tradicionales por la insistencia de los aires supuestamente liberalizadores emanados de instituciones como la Unión Europea o el FMI, continúan aferradas a su último salvavidas, que es el principio de regionalidad por ahora aún vigente.

El momento actual es muy delicado. La política del BCE, con unos tipos de interés nulos o incluso negativos y la necesidad de reducir los costes de gestión mediante cierres de oficinas y fusiones, suponen una alteración del modelo de negocio tradicional. Si a ello añadimos el pesado lastre de las dificultades de algunos *Landesbanken*, en las que bastantes *Sparkassen* se encuentran fuertemente implicadas, el panorama se ensombrece. Surgen críticas al comportamiento poco transparente y poco coherente con sus principios fundacionales de los órganos de gobierno de las cajas y ello da aliento a quienes opinan, desde dentro y fuera de las fronteras de Alemania, que se requeriría de una operación quirúrgica a fondo. Es decir, una privatización de las cajas de ahorros que, de hecho, significaría, a la corta o la larga, su transformación en bancos comerciales. De todas maneras, las *Sparkassen* se resisten y no tiran la toalla, convencidas de que, cuando por fin el BCE abra la llave y los tipos de interés suban y se dé de una vez carpetazo a los mal diseñados *Landesbanken*, continuarán en su papel de banca alternativa y, sobre todo, de soporte del tanpreciado *Mittelstand*, en el que figuran las pequeñas y medianas empresas, que constituyen un activo importantísimo de la economía germana.

Después de repasar los escritos académicos más recientes sobre el tema, pero también los artículos aparecidos en los medios de comunicación, me ha parecido interesante recoger en unas páginas lo que constituye una descripción de lo que he dado en denominar la encrucijada en que se encuentran estas *Sparkassen* hoy asediadas, a las que podríamos designar con el título de una película de éxito en mis años mozos: los últimos de Filipinas. Ya sabemos cómo acabaron quienes realmente lo fueron. Espero que el final de sus contrapartidas alemanas sea más positivo.



I. LAS *SPARKASSEN* EN LA ENCRUCIJADA ■





I. LAS SPARKASSEN EN LA ENCRUCIJADA

1. Un sistema bancario peculiar

A comienzos del siglo XIX, el potencial industrial británico, y también el francés, superaba con creces al alemán. Cien años más tarde la situación se había invertido. La opinión predominante es que este cambio fue debido a la intensa actividad investigadora que la reforma de Wilhelm von Humboldt impulsó en las universidades germanas y al buen aprovechamiento que de sus resultados supieron hacer los empresarios. Otros, históricamente encabezados por Geschenkron (1926), insisten en que no puede ni debe olvidarse que también tuvo un papel muy relevante en el éxito de la industria el peculiar sistema bancario alemán, con una fuerte implicación en la financiación y la gestión de las empresas de este sector: «Según el dicho, un banco alemán acompañaba a una empresa industrial desde la cuna hasta la tumba, desde su fundación hasta su liquidación» (p. 14). Años más tarde, autores como Deeg (1999 y 2001) y Guinnane (2001) han ahondado en esta visión al destacar los méritos y la fortaleza de todo su peculiar sistema crediticio, que además de los bancos de corte clásico incluye dos otras categorías de instituciones cuyo diseño ha desempeñado un papel decisivo en el buen quehacer económico alemán.

Es el conocido modelo de los tres pilares, cuyas respectivas cuotas de mercado son relativamente similares. El primero está integrado por los bancos, con unos propietarios accionistas que tienen en el lucro el objetivo esencial. A ellos se refería primordialmente Gerschenkron en la anterior cita. En el segundo figuran las cajas de ahorros o *Sparkassen*, que, en su casi totalidad, son entes públicos que tienen un cometido social —*öffentliche Auftrag*— difusamente definido y con escasa precisión legal, pero siempre esgrimido por los representantes de estas entidades para justificar su singularidad. Y, finalmente, las cooperativas de crédito dedicadas a resolver las cuitas financieras activas y pasivas de sus asociados. Tres modelos institucionales que se han encargado de administrar una parte muy sustancial del ahorro alemán, tan suspicaz ante las turbulencias del mercado de capitales.

Las cifras que se recogen en la tabla I suministran algunos indicios de la relativa especialización de cada uno de los tres pilares. Los bancos se dedicaron sobre todo a las grandes empresas, en cuyo capital disponían de considerables participaciones y cuya tesorería administraban. Su estrecha colaboración acuñó el término *Deutschland AG* (Alemania, SA) para designar al conglomerado financiero-industrial que era el emblema del poder económico teutón. El segundo pilar estaba ocupado por las cajas de ahorros, las *Sparkassen*, con el apéndice añadido tras la Segunda Guerra Mundial de los *Landesbanken*, que tantos quebraderos de cabeza aún provocan. En ellas se refugian las clases medias: según parece, uno de cada dos alemanes les tiene confiados sus ahorros, que canalizan en forma de créditos a las empresas medias y pequeñas, el *Mittelstand*, y a las inversiones públicas en infraestructuras. Disponen de una extensa red de oficinas en las que luce el respetado distintivo de la S sobre fondo rojo, color que hace pocos años las ha tenido enfrentadas con el Banco de Santander. Y, como se explicará, forman un grupo compacto en cuyo seno prima la cooperación sobre la competencia, frente a lo





que ocurría en la CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros) cuando estas aún presumían de inexpugnabilidad. Finalmente, aunque muy numerosas y muy pequeñas, las cooperativas de crédito figuran en el tercer pilar, dedicadas a cuidar de los intereses de sus socios, algunos rurales y otros artesanales urbanos, tanto en lo referente a sus ahorros como a la financiación de sus actividades.

Los respectivos segmentos de mercado no eran compartimentos estancos. La diversidad institucional no comportaba unas fronteras rígidas sino porosas, por lo que eran traspasadas en función de las circunstancias imperantes, de tal manera que la competencia entre categorías institucionales compensaba la escasa que existía en el interior de algunas de ellas. Particularmente en la de las *Sparkassen*, que tenían a gala respetar el principio de regionalidad por el cual cada una de ellas tenía asignada en exclusiva un área geográfica en la que operar. Pero en ella se enfrentaba con bancos y cooperativas. La pugna entre bancos y cajas era dura, como refleja el número de denuncias por competencia desleal a las segundas presentado por la asociación de los primeros, que acabó consiguiendo una respuesta positiva de las autoridades europeas. Sentencia cuyos efectos hacen hoy tambalear los cimientos del admirado modelo de los tres pilares, como más adelante se comentará extensamente.

En este edificio, que hasta entonces tan buenos resultados había dado, se fue abriendo una grieta a lo largo del último cuarto del pasado siglo. Las causas fueron varias y están muy bien explicadas en Deeg (2000). En resumen:

- La primera consistió en la adopción de una táctica muy agresiva por parte del segundo pilar, especialmente de los *Landesbanken*, para ganar cuota en el segmento de los créditos a la industria, aprovechando la posibilidad de conseguir fondos a muy bajo interés gracias al aval público de que gozaban. Prueba de ello es que, si en 1974 el 28,4 % de los créditos obtenidos por la industria manufacturera alemana provenían de los tres grandes bancos el porcentaje había descendido al 18,2% en 1982.
- Las grandes empresas industriales, por otro lado, vieron reducidas sus necesidades de financiación bancaria gracias a los sustanciosos beneficios conseguidos con el crecimiento de sus ventas, en buena medida en el exterior. Así, la proporción que los créditos bancarios mantuvieron dentro del capital circulante de las *Aktiengesellschaften*, es decir, las empresas configuradas como sociedades anónimas, que en Alemania suelen ser solo las de grandes dimensiones, pasó del 16,9 % en 1974 al 6,9 % diez años más tarde.
- Para evitar un deterioro de sus cuentas de resultados, los tres grandes bancos —Deutsche Bank, Commerzbank y Dresdner Bank— se lanzaron a operar en los mercados de capitales nacionales tras haberse desecho de buena parte de las carteras de participaciones industriales que poseían. Desaparecía la virtual Deutschland AG, el conglomerado financiero industrial que Gerschenkron (1926) tanto había apreciado. El Gobierno apoyó el cambio de





estrategia ante el temor de que las bolsas de Londres y Nueva York aprovecharan la ola liberalizadora para hacerse hueco en el mercado alemán, donde la bolsa de Fráncfort tenía un papel muy secundario. Para no quedarse rezagados, los tres grandes bancos también extendieron sus actividades mayoristas al extranjero. Dejó de ser cierta, o cuando menos parcialmente, la afirmación de que sobre las empresas industriales «los bancos disponían de un formidable grado de ascendencia que se extendía mucho más allá del control financiero, hasta el de las decisiones empresariales y de gestión» (Gerschenkron, 1926: 14).

El resultado de este proceso fue una transformación parcial de los tres grandes bancos en unas entidades en cierta medida similares a los bancos de inversión norteamericanos tipo Goldman Sachs. En todo caso, la transformación fue lo suficientemente importante como para que, en sus estadísticas, el Bundesbank los integrara en un subgrupo dentro del primer pilar, por la diferencia en estructura que presentan frente a lo que denomina *Regionalbanken*, que son los de pequeñas y medianas dimensiones aferrados al modelo tradicional de la banca minorista.

Cuestión discutida es si esta deriva comportó la quiebra del modelo de las *drei Säule* o fue simplemente una adaptación al nuevo escenario internacional, que lo hirió pero no de muerte. Deeg (1999) mantiene esta segunda tesis. También lo hizo unos años más tarde, y de manera aún más contundente y documentada, Passarge (2010). Por cierto, los problemas que en la actualidad conoce Deutsche Bank, con el consiguiente reflejo en la cotización de sus acciones, son debidos al profundo cambio de piel por el que optó en los años antes citados.

Superada esta primera convulsión apareció una segunda. Durante mucho tiempo el *lobby* de la banca privada se había quejado de la ventaja en su opinión injusta que suponía el respaldo jurídico de las administraciones públicas a las *Sparkassen* y sus participados *Landesbanken*. Respaldo personificado en unos privilegios que les permitían conseguir recursos a un coste más reducido que el que debían abonar los bancos: el aval de los organismos públicos fundadores, la denominada *Gewährträgershaftung*, y el *Anstaltslast* o compromiso de mantenerles unas condiciones que asegurasen su viabilidad. Aunque durante un tiempo el Gobierno alemán hizo oídos sordos a estas protestas y su Consejo económico asesor, en un solemne informe en 1998, se limitaba a recomendar una mejor definición del «cometido público» (*öffentliches Auftrag*),¹ las quejas llegaron finalmente a Bruselas, donde tuvieron una recepción más positiva, pues las autoridades comunitarias consideraron que, efectivamente, tales privilegios infringían las leyes de la competencia. Tras muchos tiras y aflojas, en el mes de julio de 2001 todas las partes involucradas en la disputa llegaron a un compromiso. Se limitaba hasta 2005 el aval público a las *Sparkassen* y los *Landesbanken*, aunque desde entonces hasta 2015 los títulos emitidos por estos últimos seguirían gozando de este privilegio en una solución salomónica que luego ha sido muy

¹ *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1998): Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats. Berlin.*





criticada por los efectos perversos a que ha dado lugar (Senkarcin, 2015) y que merecen un comentario. En cuanto al *Anstaltslast*, que había exigido a los gobiernos regionales aportar los fondos precisos para cumplir con las exigencias de Basilea, solo podría ser objeto de aplicación si en cada caso concreto previamente se conseguía el visto bueno de las autoridades comunitarias.

Los daños de este torpedo tampoco parecieron letales para el segundo pilar, a pesar de algunos quebraderos de cabeza. Desmintiendo algunos augurios, las *Sparkassen* superaron la crisis financiera internacional iniciada en 2007 mejor que los bancos y supusieron un factor de estabilidad para la economía alemana. Mayores apuros pasaron y aún están pasando los *Landesbanken*, sin que hasta la fecha los nubarrones hayan desaparecido totalmente. En cualquier caso, es obvio que el vendaval de la crisis que se llevó por delante a las cajas españolas no tuvo, ni de lejos, efectos tan devastadores en Alemania. Ciertamente que la burbuja inmobiliaria no alcanzó nunca las dimensiones de la nuestra, pero no hay duda de que la capearon mejor gracias a un sistema de gobernanza y un entorno legal que las hizo más resistentes.

Pero ahora varias circunstancias, entre las que destacan los bajos tipos de interés, vuelven a someter a una prueba de fuego el segundo pilar del sistema bancario germano. En medios académicos y profesionales se discute sobre la viabilidad del modelo hasta hoy tan resistente y, de nuevo, se ha encendido una controversia sobre la necesidad de un cambio radical, similar al ocurrido previamente en varios países europeos, que suponga *de facto* su desaparición. De triunfar la tesis neoliberal de que las cajas de ahorros, tal como fueron concebidas, son una reliquia que no puede competir en eficiencia con figuras jurídicas que tienen mucho mejor definidos su propiedad y los objetivos de su gestión, estas entidades tendrían los días contados. Los dados están rodando y veremos cuál es su veredicto.

Exponer el estado de la cuestión es el propósito de este escrito. Algunos de los retos que conocen las *Sparkassen* son similares a los que diezmaron a las cajas españolas. Habrá que ver si las soluciones que aplican quienes tienen responsabilidades sobre el sector son más sensatas y el trauma no alcanza las proporciones que conocimos en nuestras latitudes. Para una mejor descripción del panorama se hace indispensable un repaso, siquiera breve, a la evolución histórica de las *Sparkassen* y los *Landesbanken* que les ha llevado a la situación actual.

Tabla 1 Composición del sistema crediticio alemán a 31-XII-2015. Cifras en 10⁶ €

Pilar	Categoría	Nº de entidades	Nº de oficinas	Suma balance	Cartera de créditos a particulares y entidades no bancarias	Depósitos de la clientela excluidas las entidades bancarias
Bancos comerciales	Grandes	4	7.240	1.790,6	453,4	531,5
	Regionales	171	2.313	887,4	597,0	597,2
Grupo Sparkassen	<i>Landesbanken</i>	9	402	947,2	357,4	292,7
	<i>Sparkassen</i>	413	11.459	1.144,8	859,9	855
Grupo de cooperativas de crédito	Centros regionales	2	11	280,3	43,1	24,1
	Cooperativas	1.009	10.630	816,7	564,3	608,1

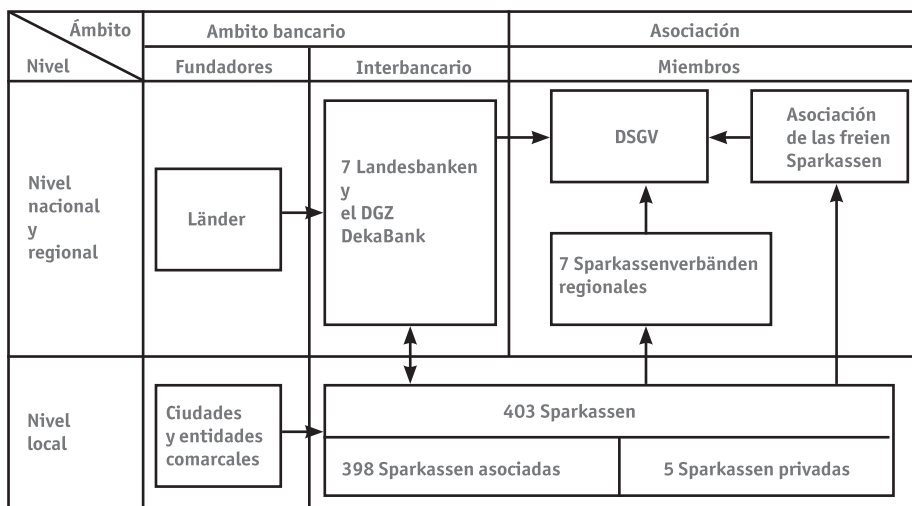
Fuente: Deutsche Bundesbank Statistische Jahresbericht 2015.



2. La configuración actual de las Sparkassen públicas germanas

El 2016 fue un año duro para las Sparkassen alemanas. La única alegría nació de la sentencia de su Tribunal Supremo dándoles la razón en el pleito de más de seis años que mantenían con el Banco de Santander sobre el derecho al uso en exclusiva de una determinada tonalidad de rojo como identificación en sus oficinas y documentos. Por lo demás, la política de tipos de interés negativos mantenida por el Banco Central Europeo (BCE) siguió erosionando su margen de intermediación e incrementó la urgencia de reducir gastos de administración a través de, entre otras medidas, el cierre de oficinas y las fusiones entre cajas. De tal manera que, el 1 de enero de 2017, en su catálogo solo figuraban 398 entidades. Recuérdese que en el momento álgido de su historia habían llegado a ser más de tres mil. Pero es que además hay varias posibles nuevas fusiones en el telar, la mayoría de las cuales eclosionarán en el año en curso.

Estructura del Grupo Financiero de las Sparkassen a 31-XII-2016



Fuente: DSGV.

Un repaso a los datos oficiales del Deutsche Sparkassen und Giroverband (DSGV), la asociación de ámbito federal que encuadra a todas las cajas, además de otras entidades con ellas emparentadas, muestra la importancia que dan a su personalidad jurídica y, cuando esta es pública, a la de la institución en la que recae el *Anstaltslast*, que es el derecho y la obligación de dotar a la caja de los medios precisos para el cumplimiento del cometido social para el que fue creado (el denominado *öffentliche Auftrag*), y que tiene en sus manos la determinación del destino que hay que dar a los beneficios restantes, una vez dotadas las diversas categorías de provisiones que exige la normativa legal y acepta el supervisor BaFin² (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*). La

2. A diferencia de lo que ocurre en España, la supervisión bancaria no está en manos del Banco Central sino de un organismo creado a tal efecto.



República Federal de Alemania está hoy integrada por dieciséis *Länder*, que a su vez se subdividen en 399 unidades o distritos, de los cuales 292 son *Landkreise* que engloban a varios municipios (*Gemeinde*), sobre todo de origen rural, y 107 son *Kreisfreie Städte*, es decir, ciudades de suficiente entidad como para constituir por sí solas una circunscripción. La tabla I expone cómo se distribuía la responsabilidad institucional (*Anstaltlast*) de las cajas entre las diversas categorías de entidades locales al cierre de 2015:

Tabla II *Sparkassen* públicas a 31-12-2015

	Nº de entidades	Nº de empleados	Nº de agencias
Ciudad (<i>Stadt</i>)	77	32.777	1.135
Distrito (<i>Landkreis</i>)	102	52.102	2.872
Municipio (<i>Gemeinde</i>)	2	271	14
Consortio (<i>Zweckverband</i>)	221	133.211	6.779
Otros	6	7.609	382
Total	408	225.970	11.182

Fuente: DSGV.

La primera caja pública fue creada por el consistorio de Gotinga en 1801. El modelo fue rápidamente clonado por otras entidades locales, principalmente ciudades (*Städte*) y distritos (*Landkreise*). Solo más tarde, cuando empezaron las fusiones, su realización comportó la creación de consorcios (*Zweckverbände*) entre varias entidades locales. Esta solución jurídica, hoy numéricamente dominante, implica que el *Anstaltlast* sea compartido entre varias entidades administrativas locales independientes en las proporciones que en la fusión se acuerden. El ejemplo más relevante se dio en 2005 cuando dos históricas e importantes *Stadtsparkassen*, las de Colonia y Bonn, decidieron fusionarse. Las respectivas ciudades fundadoras constituyeron un consorcio en el que Colonia tendría un peso del 70 % y Bonn, lógicamente, el 30 % restante. Hoy en día, la caja nacida de la fusión ocupa el primer lugar por volumen de depósitos entre las cajas públicas. De tal manera que si, tal como pronostican los expertos, el proceso de concentración ha de seguir en los años inmediatos, veremos cómo crecen las cajas acogidas a un *Zweckverband* a costa de las que siguen bajo la forma más pura de un único responsable, sea *Stadt* o *Landkreis*. Esta evolución podrá tener consecuencias por las mayores dificultades que entraña la gestión de una pluralidad de intereses y porque el área geográfica de su ámbito de actuación es de mayor superficie y población. En el cajón de sastre que es la categoría de 'otros' figuran casos excepcionales, como por ejemplo el Baden-Württembergische Bank, que en el término municipal de Stuttgart actúa como caja de ahorros, y la Braunschweigische Landesparkasse, que es una filial del Nord/Landesbank. Pero son casos puntuales que difícilmente se repetirán. Las riendas de la gran mayoría de las *Sparkassen* están directamente en manos de organismos de la Administración local.

Este carácter público impuso inicialmente cuatro requisitos fundamentales que tanto las entidades fundadoras como las propias cajas debían cumplir:

1. *Anstaltlast*: es «la obligación que tiene la entidad fundadora de asegurar el buen funcionamiento del establecimiento a lo largo de toda su existencia y de



remediar sus eventuales insuficiencias financieras mediante asignaciones compensatorias o cualquier otro medio apropiado» (*Bankenenquête*, 1968, p. 47). Ello significa que la correspondiente corporación pública no puede desentenderse de la gestión de la caja, ha de mantenerse siempre ojo avizor y dotarla de todos los medios precisos para que pueda cumplir correctamente la misión que se le encomienda. No es un aval frente a terceros, sino que solo pretende asegurar que los fines sociales de la caja no serán llevados a extremos que puedan poner en peligro su equilibrio financiero. Ello no entraña la obligación por parte de la entidad fundadora de mantener permanentemente mediante subvenciones una caja deficitaria, pero sí de buscarle una solución que permita su supervivencia o, en caso contrario, liquidarla.

2. Gewährträgerhaftung: así se denomina la garantía que otorgaba la entidad fundadora a los depositantes y acreedores de que recuperarían los ahorros confiados a la caja. Esta red de protección se traducían en un coste más reducido de los recursos obtenidos que el que debían soportar los bancos, con gran enfado por su parte.

3. Regionalprinzip o Ressortprinzip: este principio regional impone que cada caja de ahorros solo puede operar en el distrito geográfico de la(s) entidad(es) fundadora(s). La consecuencia es que, cuando menos a escala detallista, no compiten entre sí. No pueden abrir oficinas fuera de su territorio y deben prestar sus servicios a su población y a sus agentes económicos. Hay excepciones a la regla, aunque son pocas. Ocurrió, por ejemplo, en Flensburg, una *Kreisfreie Stadt* (ciudad libre) de Schleswig-Holstein donde coincidieron, y compitieron, la Flensburger Sparkasse y la Nospa (Nord-Ostsee Sparkasse), hasta que la delicada situación de esta última obligó a la fusión de ambas en 2008. O el caso más insólito de la décima caja por volumen de activos, la Nassauische Sparkasse (también conocida como Naspas), cuya sede está en Wiesbaden, la capital de Hesse, pero en cuyo ámbito territorial se incluyen algunas comarcas de Renania-Palatinado. Todo ello le lleva a que partes de su territorio coincidan con las de otras cajas, como por ejemplo la propia Frankfurter Sparkasse o la Kreissparkasse Limburg.

4. Öffentliche Auftrag: esta fue una exigencia introducida explícitamente a mediados de los sesenta del pasado siglo y podría traducirse como mandato público. Según el legislador, se incluyen dentro de este concepto todos los objetivos directamente destinados a mejorar el bienestar de la población que distinguen a las cajas de los bancos. Este mandato figura en las leyes federales y estatales y en los estatutos de las cajas, aunque con escasa concreción sobre su contenido.

El principio regional permitió a las cajas una estrecha colaboración que llevó a la creación, en 1924, de una asociación, el Deutsche Sparkassen und Giroverband (DSGV), que ha desempeñado y desempeña un papel fundamental, como se irá viendo a lo largo de este escrito. A semejanza de lo que fue la Confederación Española de Cajas de





Ahorros (CECA), lleva a cabo dos funciones. La primera es la actuación como grupo de presión en la defensa de los intereses de sus miembros, y la segunda es la prestación de determinados servicios que requieren volúmenes elevados para hacerla de manera eficiente.

Pero más tarde las denuncias por competencia desleal de la banca y la normativa de la Unión Europea hicieron que, tras largas negociaciones, el Gobierno alemán se aviniera, en 2001, a eliminar la *Gewährträgerhaftung* después de una transición de cuatro años y a dar una interpretación muy restrictiva al *Anstaltlast*. Fue un golpe duro —algunos vaticinaron que mortal— para el modelo tradicional de las *Sparkassen*, de difícil digestión y que ha tenido consecuencias de calado. Hoy el principio regional es el último bastión que defiende con uñas y dientes el DSGV ante ataques deseosos de eliminarlo provenientes del interior y del exterior del país.

3. Las minoritarias *Sparkassen* privadas

Otras iniciativas ciudadanas se habían avanzado a la del municipio de Gotinga. Fue en 1778, cuando en Hamburgo la iniciativa privada creó una entidad denominada *Ersparungscasse der Allgemeinen Versorgungsanstalt*, que aún subsiste, y que ahora con el nombre de *Hamburger Sparkasse AG* es la más importante del país. La iniciativa fue pronto replicada en otras localidades de la que había sido la Liga Hanseática. Después de muchas vicisitudes, hoy son cinco las que aún mantienen su carácter privado, por lo que llevan como distintivo el adjetivo *freie*, es decir, libre. Desde hace escasos años todas han adoptado la figura de sociedad anónima y están integradas en una asociación, el *Verband der Deutschen Freien Sparkassen*.³ Al tener una participación mayoritaria de cerca del 66 % en la de *Mittelholstein* y minoritaria de más del 25 % en la de *Lübeck*, el grupo está dominado por la Caja de Hamburgo, la más importante de Alemania. De manera voluntaria aceptan el principio de regionalidad, aunque con mucho menor entusiasmo del que ponen sus congéneres públicos. Prueba de ello son los diversos intentos, hasta ahora fracasados, de la *Hamburger Sparkasse* (Haspa) por absorber, aunque bajo el disfraz de una fusión, cajas públicas localizadas fuera de su demarcación, si bien dentro del contiguo *Land* de *Schleswig-Holstein*. La situación de varias cajas en él situadas era delicada, por lo que su Parlamento promulgó en 2011 una disposición que permitía una participación de hasta el 25,1 % en el capital de las cajas públicas del *Land* por parte de entidades pertenecientes al sector público. Se interpretó que las cajas privadas (*freie Sparkassen*) cumplieran esta condición, en contra de la opinión del SPD, más restrictiva que la democristiana CDU en la definición de público. Rápidamente, la Haspa llegó a un acuerdo con el Distrito del Ducado de Lauenburgo, englobado dentro del área metropolitana de Hamburgo, para compartir con él la titularidad de la *Kreissparkasse Herzogtum Lauenburg* hasta el límite permitido por la norma. Finalmente, el acuerdo no se pudo ejecutar porque el *Bundeskartellamt*, el tribunal de defensa de la competencia germano, lo prohibió al considerar que el conjunto de las dos entidades tendría una

3 Curiosamente, de esta asociación forma también parte la *Westholstein Sparkasse*, que, si bien inicialmente era privada, posteriormente se convirtió en pública, por lo que no es una sociedad anónima sino un organismo de derecho público (*Anstalt öffentlichen Recht*).



posición de dominio en la circunscripción, o sea el Distrito del Ducado de Lauenburgo. La Haspa no se dio por vencida y emprendió negociaciones con la Sparkasse Hohenwestedt, que conocía dificultades, pero la composición del Parlamento había cambiado y la nueva mayoría impuso su opinión de que las *freie Sparkassen* eran entidades privadas y, por lo tanto, no podían asociarse con las «auténticas», de carácter genuinamente público. Pronto tendremos ocasión de comprobar si las circunstancias han cambiado y se ha difuminado la frontera entre ambos tipos de entidades. Porque resulta que la Sparkasse Mittelholsstein AG y la de Hennstedt-Wesselburen están en negociaciones. La primera es una *freie Sparkasse*, como indican las siglas AG que acompañan a su nombre, mientras que la segunda es un ente público dependiente, en este caso, de un consorcio de municipios.

Tabla III *Freien Sparkassen* en funcionamiento a 31-12-2015

<i>Sparkasse</i>	Asociación a la que pertenece	Figura jurídica	Oficinas	Empleados
Hamburgo	Hanseatischer	AG	196	5.309
Bremen	Hanseatischer	AG	84	1.479
Lübeck	Schleswig-Holstein	AG	24	482
Mittelholstein	Schleswig-Holstein	AG	17	351
Bordesholmer	Schleswig-Holstein	AG	9	151

Fuente: DSGV.

4. Los *Verbände* como asociaciones estatales de las *Sparkassen*

La descentralización política y administrativa que se impuso en la República Federal de Alemania tras la Segunda Guerra Mundial comportó la creación de diez *Länder* dotados de numerosas competencias legislativas y ejecutivas, incluso en el ámbito financiero y, por lo tanto, de las cajas de ahorros. Inmediatamente, en consonancia con los aires imperantes, en cada *Land* se creó una asociación (*Verband*) de las cajas públicas y privadas con sede en su territorio con tres excepciones. La primera consiste en que el *Land* de Renania-Westfalia cuenta con dos: la de Renania y la de Westfalia-Lippe. La segunda es que Bremen se ha unido con Hamburgo (ambas son ciudades-estado) en el Hanseatische Sparkassenverband. Y la tercera son los cuatro *Länder* que formaban parte de la extinta República Democrática Alemana, que, tras la reunificación, acordaron crear un único *Verband* para todos ellos denominado Ostdeutscher Sparkassenverband. Son, por lo tanto, doce los *Verbände* actualmente existentes.



Tabla IV Asociaciones o *Verbände* de las Sparkassen alemanas y número de sus miembros a 31-XII-2015

Nombre del Verband	Länder que incorpora	Sede	Nº de Sparkassen
Baden-Württemberg	Baden-Württemberg	Stuttgart	52
Bayern	Baviera	Múnich	69
Berlin	Berlín	Berlín	1
Hanseatischer	Hamburgo y Bremen	Hamburgo	3
Hessen-Thüringen	Hesse y Turingia	Fráncfort/Erfurt	50
Niedersachsen	Baja Sajonia	Hannover	46
Ostdeutscher	Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerania, Sajonia y Sajonia-Anhalt	Berlín	45
Rheinische	Renania del Norte-Westfalia	Düsseldorf	34
Rheinland-Pfalz	Renania-Palatinado	Maguncia	23
Saar	Sarre	Sarrebruck	7
Schleswig-Holstein	Schleswig-Holstein	Kiel	12
Westfalen-Lippe	Renania del Norte-Westfalia	Münster	67

Fuente: DSGV.

5. Una espada de Damocles

La eliminación del *Anstaltlast* y de la *Gewährträgershaftung* en las cajas de ahorros y en sus socios, los *Landesbanken*, supuso un duro golpe del que aún no se han repuesto totalmente, sobre todo estos últimos. Poco después se abrió un nuevo campo de batalla entre Bruselas y las autoridades alemanas. Se vislumbraba la posibilidad de que la Berliner Sparkasse, cuya supervivencia estaba en cuestión por las pérdidas que arrastraba, acabara, tras una subasta, en manos privadas. Inmediatamente los mandamases del DSGV, con el apoyo de las instancias políticas, avisaron de que si ello ocurriera el nuevo propietario no podría usar la denominación de *Sparkasse*, pues esta estaba reservada a las entidades de corte tradicional. Ni los bancos ni las autoridades europeas aceptaban tan restrictiva interpretación. Parecía a punto de entablarse una nueva batalla jurídica. Finalmente, fue el propio DSGV quien ganó la subasta en 2007, por lo que no hubo ocasión de saber quién sería el vencedor.

Los sustos no se habían acabado. En 2006, la entonces comisaria europea Neelie Kroes declaraba que la cooperación de las cajas a través del *Sparkassenverband*, que entrañaba el cumplimiento del principio de regionalidad, implicaba restricciones en la competencia e impedía la entrada de nuevos participantes en el mercado, por lo que debería ser objeto de revisión. El tiempo transcurrió sin que la amenaza se cumpliera, aunque de vez en cuando se recordaba. Pero en 2014 saltaron las alarmas en los despachos del DSGV cuando leyeron el preceptivo informe bianual de 2012/2013 de la *Monopolkommission*, el equivalente germano de lo que era nuestra Comisión para la Defensa de la Competencia. En este informe se hacía constar que el principio de regionalidad, hasta entonces intocado, que rige en el mundo de las cajas podría infringir el artículo 101 del Tratado de la Unión Europea al encubrir un cártel geográfico, por lo que para justificarlo había que ser mucho más preciso en la definición de los límites del mandato público (*öffentlicher Auftrag*) de las cajas de ahorros. Al propio tiempo, insinuaba la posibilidad de permitir la entrada de socios privados en ellas. Era un torpedo bajo la línea de flotación lanzado no desde Bruselas, como



los anteriores, sino desde el propio territorio germano, lo que le añadía peligrosidad. Las cosas de palacio van despacio. Ante la presión del DSGV, defensor a ultranza del modelo tradicional, el Consejo Asesor de la Asociación Federal de Prestadores de Servicios Públicos (*Wissenschaftlichen Beirats des Bundesverbandes öffentlichen Dienstleistungen*), integrado por distinguidos profesores de distintas disciplinas, publicó un informe en el que sostenía la vigencia del mandato público y subrayaba el papel fundamental que las cajas de ahorros, en su versión tradicional, desempeñaban en la economía alemana.

Los medios competentes consideran que el hundimiento de las cajas de ahorros españolas tuvo como punto de partida la eliminación de los límites territoriales en que podían operar. El argumento que utilizó la CECA fue que, con nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea, cualquier entidad de crédito francesa, inglesa o de otra nacionalidad que perteneciera a la misma podría abrir en cualquier punto del territorio español una oficina sin precisar de permiso alguno de una instancia oficial española, ni tan siquiera del Banco de España. Era —clamaban— un contrasentido y una discriminación. ¿Tenía sentido que la Frankfurter Sparkasse pudiera abrir libremente tantas oficinas en Sevilla como deseara mientras que ello le estaba vedado a Caja Madrid, por poner un ejemplo? El argumento y las consiguientes presiones convencieron al Gobierno, que decidió declarar barra libre. Y así contribuyó a inflar la burbuja que acabó con la presencia de las tradicionales cajas de ahorros en el sistema financiero hispano. En consecuencia, cual gato escaldado, el grupo de presión del DSGV mantenía que no podía caerse en el mismo error y se reforzó la opinión de que había que defender el principio de regionalidad contra viento y marea.

Rápidamente las fuerzas vivas de las *Sparkassen* se movilizaron para evitar que la chispa prendiera y el fuego se extendiera. A principios de 2015, un laboratorio de ideas liberal-conservador, la Freiherr-vom-Stein Gesellschaft, aprovechó su asamblea general ordinaria para organizar una mesa redonda formada por tres pesos pesados: Georg Fahrenschon, presidente del DSGV, Ulrich Grillo, presidente de la Federación Alemana de la Industria, y Martin Hellwig, director del Instituto Max Planck y presidente de la *Monopolkommission*. No hace falta decir que los dos primeros citados defendieron a capa y espada el vigente modelo, que, según ellos, tenía las virtudes de evitar que el crédito se concentrara en las regiones económicamente potentes y repartir la construcción de infraestructuras de manera más equitativa. Recordaron, además, que gracias al denostado principio las *Sparkassen* habían superado la crisis mucho mejor que los grandes bancos, lo que había permitido que la economía alemana no sufriera tanto. También insistieron en que en cada territorio la correspondiente caja tenía que competir fieramente con las cooperativas de crédito y los bancos, por lo que no podía hablarse de poder monopolístico. El disidente Hellwig sostuvo que la normativa europea sobre la defensa de la competencia es muy clara y, de paso, recordó que los *Landesbanken*, estos primos hermanos de las cajas, habían necesitado cuantiosas ayudas públicas para sobrevivir y se alinearon con quienes preconizaban la privatización.

Por ahora, la Comisión Europea no ha vuelto a manifestarse. Pero es obvio que el principio de regionalidad que protege a las cajas tiene sobre su cabeza una espada de





Damocles. En cualquier momento podría recoger el guante lanzado por la *Monopolkommission*, una institución alemana, y exigir su abolición. También el Fondo Monetario Internacional podría unirse al carro, pues su opinión es coincidente. Es algo que preocupa, y mucho, en el seno del DSGV. El abandono del principio podría significar la desaparición del denominado segundo pilar de la tradicional arquitectura crediticia del país centroeuropeo, que, en opinión de muchos, históricamente tanto había contribuido a hacer de Alemania una potencia económica de primer orden (Gerschenkron, 1926).

6. Una iniciativa mal diseñada: la reforma de los *Landesbanken*

Pero el pilar de las cajas incluye, desde los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, otra categoría de entidades: los *Landesbanken*, que ahora están de diversas y barrocas maneras entrelazados con las cajas. Su antigüedad es considerable y discutida. Algunos, quizá por su regusto anecdótico, la sitúan en 1818. Fue el año en que, acabadas las guerras napoleónicas, el rey de Suecia tuvo a bien donar la suma de 300.000 táleros a la entonces provincia de Westfalia como compensación a los destrozos que, al paso por el territorio, habían causado sus tropas. El barón Von Vincke, a cargo de la provincia, fundó con dicha suma una *Hülfskasse* con sede en Münster destinada tanto a fines benéficos como a la construcción de obras públicas. Unos años después, en 1832, el rey Guillermo III aprobó sus estatutos. El modelo fue repetido en otros lugares con la peculiaridad de que las nuevas entidades, a pesar de su denominación, empezaron a aceptar depósitos y a emitir títulos. Finalmente, a una entidad similar que se abrió en Düsseldorf en 1877, se le impuso la denominación de *Landesbank der Rheinprovinz*. Las funciones que paulatinamente pasaron a asumir estas entidades fueron la financiación de obras públicas y la cobertura, mediante empréstitos, de los déficits de las instituciones de las que dependían. Si en una primera etapa tuvieron fines benéficos, luego se convirtieron en bancos destinados a la administración de la tesorería y la colocación de empréstitos públicos de las entidades locales. Pero después de la Segunda Guerra Mundial el sector sufrió una profunda transformación en el sector occidental, es decir, en la República Federal de Alemania. Los veinticinco bancos federales en ella existentes fueron reorganizados en diez entidades bajo la figura jurídica de *Anstalt und Körperschaft des öffentlichen Rechts*, lo que llevaba aparejado disfrutar del *Anstaltsrecht* y de la *Gewährträgershaftung* a semejanza de las cajas, cada una de ellas asignada al servicio de uno de los *Länder* en que política y administrativamente se había dividido la nueva República Federal. Su capital fundacional se repartiría, en cada *Land*, entre su Gobierno y la correspondiente asociación de cajas, o sea el *Sparkassenverband*. En principio habían de actuar como cámaras de compensación entre las cajas, tanto las del mismo *Verband* como entre ellos. Seguían, además, con el papel que tradicionalmente habían tenido. Tres, por lo tanto, habían de ser sus funciones. La primera era la promoción del desarrollo económico regional prestando especial interés a las pequeñas y medianas empresas, el tanpreciado *Mittelstand* de la economía alemana. La segunda, como bancos estatales que eran, consistía en la gestión de la tesorería y los empréstitos del Gobierno de su *Land* respectivo. Y finalmente, dado el reducido tamaño





de la mayoría de las *Sparkassen*, que además tenían legalmente vetadas determinadas operaciones, la tercera era prestar apoyo a las de su ámbito geográfico actuando como cámara de compensación y como prestamista de recursos a largo plazo. Siempre bajo el principio de subsidiariedad que les impedía emprender actividades que las cajas podían hacer por sí mismas.

Es un misterio, cuando menos para mí, esta alambicada operación quirúrgica que unió los destinos de dos tipos de entidades que tenían orígenes y culturas muy dispares. Supongo que debe inscribirse en la operación descentralizadora del poder político y económico conscientemente llevada a cabo en el sector occidental en que se dividió el precedente Segundo Reich para evitar una repetición de las dos catástrofes vividas ya en el siglo xx. Primero se constituyó un estado de corte federal después de haber troceado el territorio de manera a veces harto arbitraria en diez *Länder*, a los que se les concedió una amplia autonomía, incluso en temas financieros. A cada uno de ellos se le asignó un banco dedicado a gestionar la tesorería y las emisiones de deuda necesarias para la reconstrucción de sus maltrechas infraestructuras. Paralelamente, las cajas de ahorros se integraron en federaciones, los ya comentados *Verbände*, sobre las que el correspondiente *Land* ejercía la tutela y supervisaba el cumplimiento de la normativa propia. La pregunta es la causa de la coparticipación en la propiedad y gestión de estos nuevos bancos en proporciones variables entre el *Land* y la respectiva federación.

Porque, desde un punto de vista estrictamente organizativo, la nueva configuración tenía escaso sentido, como además demostraron sobradamente los acontecimientos posteriores. Pero el crecimiento de la economía alemana, el famoso milagro de Erhard, se tradujo en unos holgados beneficios para las cajas y en unos notables excedentes de su liquidez, la administración de parte de la cual fue lógicamente confiada a los respectivos bancos federales. Con las arcas repletas y la necesidad de rentabilizar los nuevos recursos, estos iniciaron nuevas actividades participando en empresas, lo que las cajas tenían vedado, y entrando en los mercados de capitales internacionales. Tras la reunificación, los cinco *Länder* de la Alemania Oriental adoptaron soluciones diferentes. El de Sajonia creó un banco federal propio siguiendo el modelo occidental. En cambio, las *Sparkassen* de Sajonia-Anhalt y Mecklemburgo-Pomerania se añadieron al banco federal de la Baja Sajonia y las de Turingia al de Hesse. Por su parte, las de Brandemburgo se incluyeron en el de Berlín. Se rompió, así, la norma de que cada *Land* dispusiera de un banco público.

La gobernanza de estos renovados bancos federales había de seguir el típico modelo alemán de dos niveles. En la cúspide, el consejo de administración (*Verwaltungsrat*), del que forman parte cargos políticos representantes del Gobierno del *Land*, algún alcalde o cargo municipal y miembros del *Sparkassenverband* o del *Vorstand* de alguna de las cajas que lo integran. Caso de sobrepasar el listón por el número de empleados, de acuerdo con la normativa de la autogestión (*Mitbestimmung*) imperante, estos designan a la mitad de este órgano de gobierno. En cuanto al comité ejecutivo (*Vostand*), iba a estar integrado por un número reducido de profesionales presuntamente con experiencia bancaria. La supervisión de estas remodeladas entidades se asignó al Bundesbank, función que siem-





pre ejerció de manera lejana, y al Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred),⁴ que lo hizo de manera mucho más estricta, aunque solo en raras ocasiones llevó a cabo auditorías. Según parece, era mucha la confianza que tenían en estos bancos públicos y, además, el aval de que gozaban por parte de las cajas de ahorros y de los respectivos *Länder* debía ser una fuente adicional de tranquilidad (Cassell, 2016, p. 78).

7. Las tribulaciones de los *Landesbanken*

Escaso tiempo después de su refundación pudo ya comprobarse la existencia de desajustes entre las funciones y el diseño de los *Landesbanken*. No lo pudo decir más claro el Fondo Monetario Internacional: «Desde los años sesenta los *Landesbanken* se han visto cada vez más involucrados en la actividad crediticia mayorista y en operaciones en el extranjero, con el fin de generar beneficios como fuente esencial de recursos propios adicionales. Para algunos de ellos, la banca de inversión en ultramar pasó a ser un componente esencial de sus actividades, aunque ello supuso asumir cuantiosos nuevos riesgos y dejar en segundo plano la promoción del desarrollo de su propia región» (IMF, 2006, p. 77). Ya a principios de los años setenta, el *Landesbank* de Hesse, también conocido como Helaba, pasó por un grave trance al haberse involucrado en dos grandes proyectos inmobiliarios, uno de ellos en Múnich, capital de Baviera y, por lo tanto, fuera de los límites de su territorio natural. Por otro lado, adquirió un paquete mayoritario en el IHB (Investitions und Handelsbank), que conoció graves quebrantos. Por todo ello, a finales de 1974 el Helabank estaba al borde de la suspensión de pagos. Su salvación por las arcas del *Land*, lo que equivale a decir los contribuyentes, comportó la muerte política, en las siguientes elecciones, del presidente de Hesse, Albert Osswald, y el SPD, partido al que pertenecía, tuvo que pasar a la oposición. En la campaña electoral, la CDU, que resultó vencedora, utilizó un cartel en el que se leía: «Querido Albert Osswald, con tu Helaba has perdido dos mil millones de marcos. Mi mamá dice que con ellos hubieras podido pagar durante diez años a cincuenta mil maestros. ¿Qué harás ahora? ¡Mi mamá vota ahora a la CDU! Gabi». Otros sucesivos escándalos de aún mayor cuantía pusieron de relieve un diseño organizativo equivocado. Y una muy mal precisada misión (*öffentlicher Auftrag*).

Hay divergencia de opiniones de los expertos sobre las razones de esta deriva de los *Landesbanken*. Trampusch *et al.* (2014) hacen un completo repaso de la literatura que permite finalmente el siguiente resumen:

- El principio de subsidiariedad que debía regular las relaciones entre *Sparkassen* y *Landesbanken* no fue bien definido o bien no fue correctamente aplicado. Prueba de ello son los numerosos rifirrafes entre los dos socios, el Gobierno del *Land* y el correspondiente *Sparkassenverband*, que a lo largo y ancho de la geografía fueron ocurriendo. En buena medida, lo que había de ser cooperación se transformó en competencia, especialmente en aquellos *Länder* donde existían cajas de dimensiones lo suficientemente grandes para

⁴ Posteriormente, este organismo cambió su denominación y pasó a llamarse Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).



no precisar del apoyo de los *Landesbanken*. Ellas mismas tenían los recursos precisos para crear una oferta muy diversificada de activos financieros sin dejar espacio en el mercado minorista donde el banco en el que ellas participaban pudiera ganarse la vida. Dos casos son particularmente destacables y por ello estudiados por Gubitz (2013) y por Trampusch (2014). El WestLB, cuyo territorio era Renania del Norte-Westfalia, pronto se enfrentó con cajas de su mismo *Land* tan importantes como las de Colonia, Bonn y Düsseldorf, entre otras, que hicieron todo lo posible para cortarle las alas y que no se inmiscuyera en sus actividades, especialmente las minoristas. Tras unos intentos fallidos de ayudar a algunas grandes empresas locales en dificultades, ante la falta de oportunidades el WestLB decidió iniciar un rápido proceso de expansión internacional y de transformación hacia un modelo de banco de negocios universal con fuerte proyección en los mercados de capitales. La estrategia acabó en desastre. Por su parte, el de Baviera buscó en una expansión por el este europeo el oxígeno para su crecimiento y la mejora de su cuenta de resultados con muy escaso éxito. La mala experiencia de estos dos bancos ha tenido un alto coste para el erario público y, por consiguiente, para los contribuyentes. A partir de los datos recopilados por Trampusch (2014) hemos elaborado la siguiente tabla:

Tabla v Aportaciones y subvenciones. Euros (10⁶)

	Aportaciones de los socios (Land y Sparkassenverband) 1977–2008	Aportaciones y garantías SoFFin 2008	Aportaciones y garantías de los respectivos Länder 2008–2009	Total
BayernLB	2.141	5.000	14.800	21.941
WestLB	7.914	8.900	9.900	27.814

Fuente: elaboración propia con datos de Trampusch et al. (2014).

Por el contrario, en aquellos estados donde no había cajas con dimensiones notables, las relaciones entre las dos categorías de entidades fueron más fluidas y cooperativas. Tal fue el caso, por ejemplo, de los *Länder* de Hesse y Baden-Württemberg.

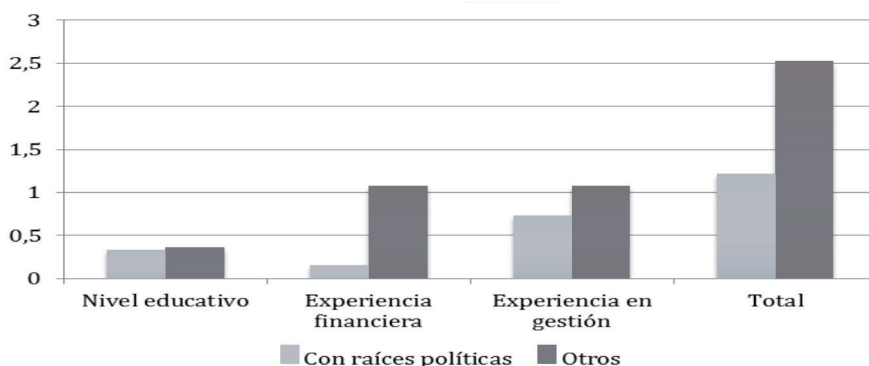
- La inadecuada composición de los consejos de administración de los *Landesbanken*, mayoritariamente formados por políticos con escasos conocimientos y experiencia de finanzas, también es considerada por algunos como un factor explicativo. Dos trabajos merecen ser comentados. El primero, a cargo de Hau y Thun (2009), consistió en un estudio sobre una muestra de 592 consejeros de veintinueve bancos alemanes, de los que trece eran públicos, con un activo total superior a cuarenta mil millones de euros. Aunque los nombres de las entidades no se desvelan en la publicación, parece obvio que entre los trece deben predominar los *Landesbanken*, por lo que en las conclusiones tienen un peso decisivo. Recabaron y consiguieron información sobre el nivel de estudios, el conocimiento en finanzas y la experiencia en gestión de empresas de cada uno de los consejeros incluidos en la muestra. Una vez contruidos unos índices para cuantificar cada uno de estos tres factores,





comprobaron, tal como se muestra en el gráfico adjunto, que los consejeros con raíces políticas (137) tenían un nivel de estudios comparable a quienes no las tenían (270), pero en cambio sus competencias en materia financiera y en gestión de empresas era muy inferior. La conclusión a la que llegan, y que muchos comparten, es que los bancos públicos, en cuyos consejos de administración los políticos tienen una fuerte presencia, son mucho menos eficientes que los privados, donde esta circunstancia apenas se da. También Trampusch *et al.* (2014) se ocupan de esta cuestión y muy concretamente de la composición de los respectivos *Vorstände* de los dos bancos objeto de su análisis. Su conclusión es que, si bien prácticamente todos sus miembros tenían experiencia en banca comercial, había una deficiencia en el saber hacer que requiere la banca de inversiones en la que se adentraron con un éxito perfectamente describable.

Gráfico 1 Nivel educativo, experiencia financiera y de gestión de los consejeros con y sin raíces políticas



Fuente: elaboración propia sobre datos de Ham y Thun (2009), p. 17.

- El segundo trabajo vio la luz en 2012 y sus autores son König y Wruuck. A la vista de que la reciente crisis había afectado de manera muy desigual a los diez *Landesbanken* entonces existentes, investigan si la causa del fenómeno puede residir en la capacidad real del consejo de administración para frenar al *Vorstand* en la adopción de estrategias que impliquen un riesgo considerable, estrategias como las seguidas por el West LB, por ejemplo. Su hipótesis es que una propiedad dividida entre varias entidades que tienen, o pueden tener, distintos objetivos y preferencias da siempre como resultado un mayor poder para los directivos. Cuanto más concentrada la propiedad en unas únicas manos, más capacidad de control sobre el comité ejecutivo. La comparación que hacen seguidamente demuestra las fuertes diferencias existentes entre los *Landesbanken*. Descartemos los casos más extremos y seleccionemos dos de ellos. En el caso del consejo de administración del Helaba, el 85 % de los votos estaba en manos de la Federación de Cajas de Ahorros de Hesse-Turingia, mientras que el Estado de Hesse detenía el 10 % y, finalmente,



el Estado libre de Turingia el 5 % restante. De hecho, pues, era la asociación de cajas de ahorros la que manejaba las riendas y tenía fuerza suficiente para imponer al consejo directivo unas estrategias conservadoras en consonancia con las suyas. Por el contrario, el consejo de administración del West LB estaba mucho más fragmentado. El Land de Renania del Norte-Westfalia disponía del 47,8 % de los votos, mientras que cada una de las dos asociaciones de cajas de ahorros existentes en el Estado contaba con el 25,3 %. Por lo tanto, nadie tenía mayoría y ello daba más latitud al comité de dirección. Sin entrar en detalles, los autores dividen las diez entidades integrantes del sector en dos grupos. En el primero están las que tienen la propiedad concentrada y en el segundo las restantes. Seguidamente, distinguen entre las que han precisado de ayudas para capear la crisis y las que han podido sobrevivir por sí solas. Del cruce de estas dos clasificaciones llegan a la siguiente:

Tabla VI Relación entre concentración de la propiedad y recepción de ayudas públicas de los Landesbanken.

	Concentración baja	Concentración alta
Han precisado ayudas públicas	HSH Baviera LBBW West LB	Sachsen LB
No han precisado ayudas públicas	Nord LB	Saar LB Helaba LBB Bremer

Fuente: König y Wruuck (2011).

- Si además, tal como hacen los autores, tenemos en cuenta que el propietario mayoritario del banco sajón es en realidad un consorcio de doce entidades, por lo que Sachsen LB debería *de facto* figurar en la primera columna, la hipótesis parece claramente confirmada.

Pero los fríos datos estadísticos de los estudios citados en el anterior párrafo no tienen en cuenta que el poder no se reparte uniformemente entre los miembros de un colectivo a pesar de que todos ellos dispongan formalmente del mismo derecho de voto. Tal como las recoge Cassell (2016, p. 78), las declaraciones de un alto ejecutivo de una Sparkasse lo dejan muy claro: «Hay algo que deben saber de cómo funcionan los consejos de vigilancia (*Aufsichtsräte*): los políticos son *primi inter pares*. Puede haber expertos, o representantes de los empleados y de las Sparkassen, pero en último término todos los presentes en la mesa saben que los gobiernos estatales son quienes escriben las reglas y pueden modificarlas si lo desean». Sobre todo cuando la normativa asigna puestos en el consejo de administración a determinados cargos, como por ejemplo al presidente del Land o a su ministro de Finanzas. El poder que tienen estos consejeros natos es muy considerable y sobre todo tienen mucha influencia en la designación del consejo de administración. Gubitz (2013, p. 199) suministra datos interesantes sobre la composición de los consejos de administración de los Landesbanken, de los que entresacamos los que dejan más clara la influencia política.



Tabla vi Composición de los *Verwaltungsräte* de algunos *Landesbanken*

Categoría	Bayern LB	Helaba	Nord/LB
Cargos políticos natos	2		2
Cargos natos de la federación de cajas de ahorros	3	1	3
Nombrados por políticos	3	3	4
Nombrados por la federación de cajas de ahorros	2	20	3
Empleados		12	6
Total	10	36	18

Fuente: Gurbitz (2013, p. 199).

— Un ejemplo de esta politización es la duradera relación que mantuvieron Johannes Rau y Friedel Neuber, ambos del Partido Socialista (SPD) en el Nordrheinische Landesbank, luego —después de una operación quirúrgica— transformado en WestLB y hoy ya muerto en combate. El primero, que llegó a ser presidente de la República Federal, siempre protegió y promocionó a Friedel Neuber, un hijo de ferroviario con tan solo estudios primarios. A los veintiséis años ya ocupó un escaño en el Parlamento del *Land*. Cuando Rau fue presidente de Renania del Norte-Westfalia, le correspondió también encabezar su *Landesbank*. Y en 1981 nombró como máximo ejecutivo, o sea director general, a su valido, a pesar de las críticas de la oposición. Durante veinte años ejerció el cargo con mano férrea y se le conocía por «el rojo Friedel». Junto con su mentor, llevaron a cabo una política industrial muy activa apoyada en el poderío económico del banco, que no paró de crecer mientras Neuber llevó sus riendas. Los acontecimientos demostraron posteriormente que había sido demasiado ambicioso.

Desde entonces hasta la fecha se han producido cambios importantes que han reducido a seis⁵ los *Landesbanken* existentes, lo que significa que algunos de ellos ejercen de bancos mayoristas de federaciones de cajas de ahorros de distintos *Länder*, en algunos casos ni siquiera contiguos, como puede comprobarse en el mapa adjunto. Helaba, por ejemplo, abarca en su seno a todas las cajas de los estados federales de Hesse y Turingia que no tienen fronteras comunes. Y otro tanto ocurre con el LBBW, que opera también en Sajonia.

⁵ El Bremer Landesbank fue absorbido por Nord/LB, pero su gestión goza de un considerable margen de independencia. Por ello, algunos autores consideran que debe dársele un tratamiento separado.



Gráfico II Territorios de los Landesbanken en 2016



Fuente: Karte Landesbanken Deutschland.svg.png.

Esta contracción tuvo su causa en las tensiones de liquidez y solvencia que sufrieron algunos de ellos y cuya solución fue su fusión con otros más saneados. Por otro lado, hubo cambios importantes en su estructura de propiedad. En la tabla IX se detallan las de los siete miembros del conjunto.⁶ Sorprende, por dos razones, la del HSH Nordbank. Primero, porque es una sociedad anónima. Segundo, porque uno de sus accionistas, eso sí minoritario, es una entidad privada, J. C. Flowers & Co., que actúa como fideicomisario de tres fondos de inversión, y además extranjera. Nuevamente en el origen de esta metamorfosis hay una fuerte crisis, cuya solución final aún está pendiente. Pero del incierto futuro de este tipo de entidades se hablará más adelante, pues desde la eliminación de los dos privilegios, *Anstaltslast* y *Gewährträgershaftung*, se han cometido muchos errores con unas consecuencias aún por conocer.

6 Para una información más precisa sobre los cambios habidos en la figura jurídica y la estructura de propiedad, véase Siekmann (2011).



Tabla VII El sector de los *Landesbanken* al cierre de 2015

Nombre	Landesbank Baden-Württemberg (LBBW)	Landesbank Bayern (Bayern LB)	Norddeutsche Landesbank (Notd/LB)	Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba)	HSH Nordbank AG	Landesbank Saar
<i>Länder</i> cubiertos	Baden-Württemberg y Renania-Palatinado	Baviera	Baja Sajonia, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania	Hesse, Turingia, Brandemburgo, Renania del Norte-Westfalia	Hamburgo, Schleswig-Holstein, Bremen	Sarre
Propiedad (porcentaje redondeado)	B-W Sparkassenverein 40,5 % B-W Land 25 % Ciudad de Stuttgart 19 % Landesbeteiligungen B-W GmbH 13,5 % Landeskreditbank B-W 2 %	Bayern Sparkassenverband 25 % Freistaat Bayern 75 %	Land Niedersachsen 59,1 % Niedersachsen Sparkassenverband 26,7 % Land Sachsen-Anhalt 5,6 % Sachsen-Anhalt Sparkassenverband 5,28 % Zweckverband Mecklenburg-Vorpommern Sparkassen 3,66 %	Sparkassenverband H-Th 85 % Land Hessen 10 % Feri Staat Thüringen 5 %	HSH Finanzfond 65 % Frei Stadt Hamburg 10,8 % Land Schleswig-Holstein 9,6 % S-H Spazrkassenverband 5,3 % J.C. Flowers & Co. 9,3	Saarland 74,9 % Saarland Sparkassenverband 25,1 %
Sede	Stuttgart	Múnich	Hannover	Fráncfort/Erfurt	Hamburgo	Sarrebruck
Total activo	259,7	224,3	179,2	175,6	90,8	14,6

No se incluye el *Landesbank Berlin* por su carácter singular.

Fuente: Senkarcin (2015) y memorias anuales de los bancos.

8. Las disensiones con los *Landesbanken*

La crisis financiera internacional, comenzada hacia 2007, afectó de lleno a los *Landesbanken*, muchos de los cuales habían seguido hasta entonces una política harto descabellada e incluso errática. Por el contrario, las *Sparkassen* parecían salir bastante bien libradas. Afirmación que debe relativizarse por la estrecha relación existente entre ambos tipos de entidades y que en algunos casos no es del todo cierta, como seguidamente veremos. Según la agencia Fitch, en 2009 el valor contable de las participaciones en *Landesbanken* que figuraban en los balances de las cajas se elevaba a más de veinte mil millones de euros. Pero además, consta que un año más tarde los depósitos que estas tenían en aquellos sumaban 57.000 millones de euros y, encima, en sus carteras figuraban títulos emitidos por los *Landesbanken* por cerca de 270.000 millones de euros. Y hay que recordar que, como consecuencia del acuerdo para la eliminación de la *Gewährträgershaftung*, aún respondían de los compromisos contraídos ante terceros antes de 2005 por los *Landesbanken* en los que tenían alguna participación. Una primera estimación de las aportaciones precisas para la supervivencia de estas entidades se elevó a sesenta mil



millones de euros, de los que veinte habían de ser aportaciones en efectivo para reforzar sus recursos propios y cumplir con el coeficiente de solvencia exigido, y el resto en forma de garantías.

Pronto empezaron las *Sparkassen* a recibir los zarpaos de los errores de sus entidades participadas. Un ejemplo son los efectos que la crisis del West LB tuvo para la importante caja de Düsseldorf. Tras diversas peripecias, la propiedad del aludido banco recayó en un 50 % en manos del *Land* de Renania del Norte-Westfalia y el resto, en partes iguales, en los dos *Verbände* excepcionalmente existentes en él. Ello implicó que la mencionada caja acabara teniendo un 8 % del banco en dificultades. Como en un intento de salvar a la tambaleante entidad, se creó un así llamado «banco malo» al que le cedió la parte más deteriorada de su cartera de títulos y la caja de Düsseldorf tuvo que responder por 171 millones de euros, que deberá abonar a lo largo de veinticinco años, lo que significa cerca de seis millones anuales. Pero además, visto que el banco finalmente y a pesar de los esfuerzos por salvarlo naufragó, el percance le significó un desembolso adicional cercano a los 25 millones de euros. Se abrió una primera grieta entre las dos categorías de entidades y hubo una primera muestra de desconfianza hacia las actividades de los *Landesbanken*.

Otro caso ocurrió en Baviera, donde su *Landesbank* empezó a hacer aguas sobre todo debido al fracaso de su inversión de 1.625 millones de euros en el grupo austriaco Hypo Alpa Adria (véase Trampusch *et al.*, 2014). Tuvo que pedir auxilio. Se formó un gran escándalo que obligó a varias dimisiones y llevó a los juzgados a algunos de los responsables de la entidad hundida. En 2008, además del SoFFin, entidad federal que le dio unas garantías por cinco mil millones de euros, el Estado de Baviera le aportó diez mil millones de euros en una ampliación de capital, que rebajó la participación que en él tenía el Bayerische Sparkassenverband del 25 al 6 %. Pero la Unión Europea no estuvo conforme con la operación al ver en la misma una ayuda encubierta del Estado al *Verband* de las cajas de ahorros bávaras. En consecuencia, este se vio obligado a la recompra de acciones al Estado bávaro para reponer su anterior 25 %. Ello le comportó un desembolso de 830 millones de euros y volvió a tener una presencia significativa, con lo que conllevaba en términos de garantías, en el capital del *Landesbank* bávaro. Se amplió la grieta.

Mucho más trágica aún es la trayectoria del HSH Nordbank. Nació en 2003 con la fusión de dos *Landesbanken*: el de Hamburgo y el de Schleswig-Holstein, y fue la primera entidad de esta categoría que cruzó las fronteras de dos estados federales, aunque bien es cierto que los límites del primero son los de la ciudad del mismo nombre. Sin embargo, conviene hacer constar, por la trascendencia que más adelante tendrá, que en el segundo de los dos bancos fusionados tenía ya una participación importante el inquieto y ambicioso West Landesbank, liderado por el controvertido Friedel Neubel. La nueva entidad se transformó en sociedad anónima, pues la idea que había tras la operación era, tras tres años de funcionamiento, acabar abriendo su capital a terceros y cotizar en la bolsa de valores. Su composición accionarial fue la siguiente:





Ciudad libre y hanseática de Hamburgo	35,38 %
West Landesbank	26,86 %
Land Schleswig-Holstein	19,55 %
Schleswig-Holstein Sparkassen und Giroverband	18,21 %

En 2006, después de comprobar que sus socios no estaban dispuestos a darle el mando que pretendía, el West LB puso en venta su participación. Ninguno de los otros socios ejerció el derecho de tanteo y, finalmente, bajo el asesoramiento de Citibank, le fue adjudicada a J. C. Flowers, un gestor de fondos norteamericano, a cambio de 1.250 millones de euros. Por primera vez en la historia, una entidad privada, y además extranjera, se convertía en partícipe de un banco inicialmente público alemán. Dieckmann (2016) explica que ello se hizo sin ni siquiera notificarlo al Parlamento de Schleswig-Holstein, lo que levantó una polvareda política unos años después, aunque parece que esta comunicación no era preceptiva, porque la coyuntura internacional fue obligando a retrasar los planes de salida a bolsa, mientras que su cartera de créditos en el *Mittelstand* iba perdiendo peso en su activo a favor de los títulos de sofisticada composición emitidos por los bancos de negocios norteamericanos. En 2008, ya en plena crisis mundial, el otrora prometedor banco requirió oxígeno para sobrevivir tras unas pérdidas de 2.800 millones de euros. Fue precisa una ampliación de capital de tres mil millones de euros que solo fue suscrita, a través de un fondo mixto constituido a tal efecto, por los dos *Länder*, que además prestaron garantías por unos diez mil millones. El precio de emisión de las nuevas acciones se fijó en 19 euros, lo que resultó en la siguiente composición accionarial:

Ciudad libre y hanseática de Hamburgo	10,89 %
Schleswig-Holstein	10,42 %
Fondo mixto Hamburgo-Schleswig-Holstein	64,18 %
Schleswig-Holstein Sparkassen und Giroverband	5,31 %
J. C. Flowers	9,19 %

Pero la Comunidad Europea, muy atenta a que se respetara su normativa sobre las ayudas al sector bancario, consideró que la valoración de las acciones había sido exagerada y obligó a rebajarla a 14 euros, además de exigir que el Nordbank LB pagara comisiones por las garantías que se le habían prestado tanto por los *Länder* como por el SoFFin, que representaban unos 500 millones de euros anuales. Toda esta terapéutica se demostró inútil y en 2015 se precisó de otra intervención quirúrgica que recibió el visto bueno de las autoridades europeas, pero a cambio del compromiso de que en 2018 el banco fuera vendido al sector privado o, de no encontrar comprador, liquidado. En esta ocasión se estimó el valor de las acciones en 4,88 euros. Para las cajas de Schleswig-Holstein, el hundimiento del banco significó un auténtico batacazo. No solo dejaron de percibir los apetitosos dividendos de los años de vino y rosas, sino que una parte nada desdeñable de su activo se esfumó, lo que las dejó en una situación muy precaria. Y muy dolidas al comprobar que habían sido los convidados de piedra de unos ejecutivos ambiciosos y de unos políticos fantasiosos.





Aunque el caso de Nordbank ha sido el más sangrante, situaciones similares han creado en el mundo de las *Sparkassen* una desconfianza hacia sus antiguos consocios que ha tenido su reflejo en el proceso de creación de un peculiar sistema de garantía de depósitos común y exclusivo de las entidades integrantes del DSGV que contara con el beneplácito del BaFin y de las autoridades comunitarias europeas. La intención era mantener el segundo pilar como una unidad en la que sus componentes respetaran el principio de solidaridad y no se vieran mezclados con los bancos comerciales ni las cooperativas para constituir un fondo de garantías de depósitos común.

Gráfico III Sistema de garantías en el grupo financiero de las Sparkassen



Fuente: *Credit Focus* p. 11.

En el gráfico adjunto se resume la idea: en el ámbito de las cajas, cada uno de los once *Verbände* había de crear un fondo de garantía de depósitos financiado con las aportaciones de sus miembros para responder de las obligaciones y deudas contraídas por ellos. Si el importe de un fondo se agotara ante un cúmulo de desastres, los de los otros *Verbände* contribuirían a satisfacer los compromisos dejados pendientes. Tanto en el interior del recuadro correspondiente a las cajas de ahorros, como entre los recuadros rige el principio de subsidiariedad, es decir, que no se puede acudir a un fondo de garantía hasta que no se ha agotado el de la categoría al que se pertenece. En la reunión celebrada en 2015 para adaptar su estructura y funcionamiento a las nuevas normas europeas y a las subsiguientemente promulgadas por el BaFin, hubo intensos debates que culminaron en amenazas de secesión entre los asistentes. El punto álgido era si esta subsidiariedad había de ser automática, tener límites o bien ser voluntaria. Sobre todo las cajas pequeñas, que habían sufrido fuertes hemorragias por los percances sufridos por los *Landesbanken* en los que participaban, querían a toda costa o bien la voluntariedad o bien la imposición de límites. La discusión subió de tono, hasta tal punto que un enfurecido Rof Gerlach, presidente del Sparkassenverband Westfalen-Lippe, ante una estupefacta audiencia blandió la amenaza de abandonar el esquema que se estaba creando y pasar a formar parte del fondo de garantía de depósitos de los bancos comerciales. Debe recordarse que las cajas de la mencionada asociación salieron muy malparadas de la disolución del West LB y las heridas aún no estaban cicatrizadas. Por primera vez, la cohesión que siempre se había mantenido entre todos los integrantes del S-Finanzgruppe se resquebrajaba. Finalmente, las aguas volvieron a su cauce y se llegó a un acuerdo por el cual se precisaría de una mayoría del 75 % de los llamados a cubrir el agujero aparecido en un fondo de garantía ajeno para que la petición fuera atendida, pero quedaron interrogantes sin responder.

La amenaza de Gerlach no era del todo creíble. La pertenencia al sistema de garantías tenía claras ventajas, sobre todo por las deducciones que, con la bendición del BaFin y de las autoridades europeas, tenían las posiciones contables entre las distintas entida-





des integrantes del sistema en el cálculo del coeficiente de recursos propios. Privilegios que perderían quienes abandonaran el sistema que se estaba gestando. Sin embargo, un informe de Moody's (Credit Focus, 2016) subraya que el equilibrio alcanzado es muy inestable y que volverá a sufrir una prueba de fuego en un futuro próximo, concretamente en el año 2018, por las razones que seguidamente se explicarán.

9. *Too connected to fail*

Too big to fail resume el argumento utilizado para justificar las ayudas estatales a los bancos de dimensiones apreciables cuya supervivencia está en cuestión. Ahora alguien ha acuñado la expresión *Too connected to fail* para describir el peligro que acecha a lo que se conoce como el segundo pilar del sistema crediticio alemán, es decir, el entramado de *Sparkassen* y *Landesbanken* más algún que otro tipo de instituciones de menor importancia que integran el denominado *Deutsche Sparkassen und Giroverband*. Lo que preocupa a las autoridades supervisoras es el cesto de cerezas en que lo ha convertido el entrelazado sistema de garantía de depósitos que, con la bendición final à *contrecoeur* de las autoridades europeas, han diseñado sus responsables. Las dificultades de una de sus piezas importantes puede arrastrar el conjunto al precipicio. Un informe interno del BaFin de cerca de trescientas páginas al que han tenido acceso algunos periodistas del semanario *Wirtschaftswoche* (Welp *et al.*, 2017), a pesar de que en cada una de sus páginas figura la mención *streng vertraulich*, es decir, estrictamente confidencial, lo pone de manifiesto. En él se detalla cuáles podrían ser los destrozos para las cajas según cada uno de los posibles finales del ya iniciado oficialmente proceso de búsqueda de comprador del paquete de más del 90 % de las acciones del HSH Nordbank, que indirectamente, a través de HSH Beteiligungs Management GmbH, poseen los estados de Hamburgo y Schleswig-Holstein. El plazo de presentación de ofertas vence el 31 de marzo y solo pueden aspirar a su adquisición entidades privadas.

El resultado del proceso «tendrá consecuencias inmediatas y profundas para las cajas alemanas de todos los *Verbände*», dice textualmente el informe del BaFin. Porque, si bien el de Schleswig-Holstein posee cerca del 5 % de las acciones del banco en dificultades, cajas de todos los rincones de Alemania directa o indirectamente han abierto depósitos en el banco para insuflarle oxígeno y le han comprado créditos algunos de los cuales han revendido luego a sus clientes. En el caso de que no se encontrara comprador que ofreciera unas condiciones mínimamente aceptables, las cajas se encontrarían ante un dilema. Podrían estarse quietas y permitir que el banco entrara en liquidación. Como el fondo de garantía de depósitos de los *Landesbanken* cuenta con un saldo actual de 960 millones de euros, que es a todas luces inferior al agujero que el banco arrastra, habría que echar mano de los saldos de los fondos de los distintos *Verbände* de las cajas, y aquí es donde no está claro cómo debería repartirse la carga entre ellos. Los supervisores europeos aceptaron en su día a regañadientes el sistema de fondos de garantía diseñado desde el DSGV y apoyado con firmeza por el Gobierno alemán. Disensiones entre las cajas provocarían un cambio de actitud de la Autoridad Bancaria Europea, que exigiría que *Sparkassen* y *Landesbanken* se integraran en el sistema de fondo de garantías común





para todos los bancos europeos. Una consecuencia sería la pérdida del privilegio de que los préstamos entre cajas no consuman recursos propios para el cálculo del coeficiente de solvencia, lo que requeriría un esfuerzo considerable y provocaría un enfado entre sus entidades fundadoras (*Träger*), ansiosas de percibir más que las migajas de los beneficios que generan sus cajas.

La otra solución sería una operación análoga a la que en su día se hizo con la Berliner Sparkasse, pero ello exigiría un amplio acuerdo entre todos los miembros del DSGV sobre cómo repartirse la carga muy considerable que supondría la recapitalización y el saneamiento del *Landesbank*. O bien el 31 de marzo se encuentra un comprador del tambaleante banco o habrá que esperar a 2018 para ver de qué lado cae la moneda. De ahí que el título del artículo periodístico comentado sea «Así de inestables son nuestras *Sparkassen*».

10. La presión privatizadora

Recuerda Mercedes Fuertes (2003) que no tuvo que transcurrir mucho tiempo para que, una vez reorganizado en la posguerra el segundo pilar con la adjunción de los *Landesbanken*, empezaran a oírse voces contrarias al carácter público, con los consiguientes privilegios, de sus entidades. Ello obligó a Wolfgang Stützel, miembro del *Sachverständigenrat*, el consejo económico asesor del Gobierno federal,⁷ a redactar en 1964 un manifiesto donde defendía de manera contundente el modelo implantado. A pesar de la postura clara que siguieron manteniendo los responsables políticos del modelo tradicional de las *Sparkassen*, cual *Guadiana* una y otra vez apareció algún alegato reclamando una reforma que eliminara o cuando menos diluyera la injerencia de las instancias públicas en el capital y la gestión de las entidades financieras sin encontrar excesivo eco.

Pero los aires liberales insuflados por Reagan y Thatcher tuvieron la suficiente fuerza para decantar la pugna entre los dos modelos de capitalismo, el anglosajón y el renano, que según Albert (1991) iban a disputarse la hegemonía mundial en las postrimerías del siglo xx y los albores del xxi. Se impuso claramente el anglosajón, que primaba la iniciativa privada en toda actividad económica y el mercado como instrumento de coordinación. Esta oleada liberal llegó también al Fondo Monetario Internacional, que una y otra vez frunció el ceño ante el segundo pilar del sistema bancario alemán, al que consideraban una antigualla. No se oponía directamente a que las cajas estuvieran en manos públicas, pero sí que exigía que la relación entre el ente público propietario y la caja estuviera conformada de tal manera que no se distinguiera de la que existe entre un propietario privado y una empresa donde impere el principio de responsabilidad limitada. Dentro de sus fronteras, influyentes grupos de opinión, como el Kronberger Kreis, se unieron a las voces críticas. Ya insertado dentro del Frankfurter Institut, sus integrantes redactaron en 2001 una publicación cuyo título es suficientemente expresivo: *Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen*. En ella podía leerse textualmente

7 Erróneamente, a mi juicio, Fuertes tiene una confusión, que podrá tener su raíz en la fuente que utiliza, la obra de Hedrich (1993), que no he podido consultar.





que «sin la presión de Bruselas es inimaginable el salto decisivo [hacia la privatización]» (p. 4). Reconocían, pues, que la opinión alemana era mayoritariamente partidaria del *statu quo* y que, para triunfar, su tesis requería apoyo exterior. A su vez, las comunidades europeas tomaron cartas en el asunto y, sin llegar hasta el extremo de exigir una transformación radical de uno y otro tipo de entidades, les obligaron a renunciar a ciertos privilegios y diseñaron un período de transitoriedad que acabó siendo peor que la enfermedad, sobre todo para los *Landesbanken*, tal como se ha comentado en páginas anteriores.

Pero, tal como explican Rühl (2004) y Oelleking y Holzgrave (2004), un empujón indirecto a las tesis privatizadoras vino desde Basilea, donde tiene su sede el Bank for International Settlements (BIS), con sus exigencias sobre los niveles mínimos de recursos propios a partir de los años ochenta. Era evidente que muchas *Sparkassen* no podrían cumplir la normativa que se pergeñaba vista la exigüidad de su capital fundacional, aunque la *Gewährträgerschaftung* hubiera podido considerarse una red protectora prestada por las instancias públicas fundadoras. Pero tanto el Comité de Basilea como después el Bundesbank exigieron que, para que los recursos fueran computables para el cálculo del coeficiente de solvencia, habían de estar totalmente desembolsados, por lo que la garantía de las entidades fundadoras no podía ser tenida en cuenta. La DSGVO protestó, sin éxito alguno, pues creía que recibían peor trato que las cooperativas. El problema era especialmente agudo en Hesse, donde en 1989 treinta y seis de las cincuenta cajas existentes precisaban en conjunto de cerca de seiscientos millones de DM para que su coeficiente de solvencia llegara al mínimo exigido (Rühl, 2004). Una vía para obtenerlos eran los *Genussscheinen*, el equivalente alemán de las participaciones preferentes que Basilea iba a aceptar como recursos de primera categoría si cumplían ciertas condiciones.⁸ Pero como estos títulos no podían exceder del 25 % de los recursos de primera categoría, se precisaba de otro medio para alcanzar la meta de los seiscientos millones de DM. Una posible solución, en opinión del Hessischen Sparkassenverband, estaba en las denominadas *stille Einlagen* o también *stille Beteiligungen*, que merecerían la consideración de recursos propios de segunda categoría, según las normas de Basilea. Es esta una institución típica tradicional del derecho germánico, que consiste en una aportación a plazo a un negocio a cambio de una participación en los beneficios o de un interés fijo. El calificativo *stille*, que puede traducirse como ‘silencioso’, indica que no tiene voz ni voto en la gestión del negocio. Hasta entonces, este tipo de pasivo lo utilizaban las entidades fundadoras para hacer aportaciones a las cajas cuando requerían más recursos. La cuestión es que, en 1993, el Parlamento de Hesse aprobó una disposición que permitía la suscripción de *stille Beteiligungen* por parte de particulares hasta un máximo del 49 % de los recursos propios, siempre que lo permitieran los estatutos de la caja. A veces, estos rebajaban considerablemente este límite. Como ejemplo, la caja del Vogelsbergkreis, que lo dejó en un mero 4,9 %. Posteriormente, otros *Länder* siguieron un camino análogo, como por ejemplo Renania-Palatinado y Sarre. La señal de alarma para los puristas del carácter público fue la apertura de la posibilidad de que los propietarios de estas *stille Betei-*

8 Véase A. Serra Ramoneda (2016), p. 33-34.





ligungen tuvieran derecho a participar en la elección de los miembros del consejo de administración o incluso a nombrar una determinada proporción de ellos, en función de su importancia dentro de los recursos propios. En Hesse, la vigente Ley determina que los consejos de administración de las cajas a ella sometidas estarán formados por quince miembros: un presidente, cinco representantes de los empleados y nueve vocales. En este último grupo los nombrados por los titulares de las *stille Einlagen* serán uno, dos o tres según que la proporción de estas sea menor al cinco por ciento, esté entre el cinco y el treinta por ciento o supere este último límite. A veces la normativa impone requisitos para poder ser titular de esta categoría de recursos propios, como en Renania-Palatinado, donde, en el caso de una persona privada, se exige que tenga como mínimo un año de residencia en el territorio de la caja, no entre en competencia con ella y pida autorización para la transmisión de la *stille Beteiligung* de la que es titular (art. 28 del *Sparkassengesetz*) si quiere deshacerse de ella antes de su vencimiento. A veces son los estatutos de la caja los que introducen requisitos adicionales para constituir una *stille Beteiligung*. La antes mencionada caja del Vogelsbergkreis solo acepta a los empleados como titulares de este tipo de títulos. De todas maneras, el balance consolidado de las *Sparkassen* a finales de 2015 demuestra que han hecho un uso calificable de moderado de los títulos híbridos y, sobre todo, de las *stille Beteiligungen* para mejorar su coeficiente de garantía, lo que significa un temor excesivo a la apertura que Hesse inauguró años atrás.

Tabla VIII Recursos computables como propios a efectos del coeficiente de garantía en € 10⁶. 31-XII-2015

Categoría de recursos	Importe	%
Capital y reservas (<i>Eigenkapital</i>)	152.858	86,35
Preferentes (<i>Genussrechtskapital</i>)	2.149	1,22
Deuda subordinada (<i>Nachrangigen Verbindlichkeiten</i>)	22.009	12,43
Total	177.016	100

Fuente: DSGV.

Otros hechos alarmaron a los puristas de la naturaleza pública de las cajas, muchos de ellos miembros o participantes del SPD, el partido socialista alemán. Uno, casi anecdótico, fue el cambio en la Ley de Renania-Palatinado en 1998. Hasta entonces la norma definía a una *Sparkasse* como «una persona jurídica de derecho público al servicio del bien común con máxima garantía». Después de la modificación se limitó a decir que era «un banco de derecho público».⁹ El cambio denota una posición mucho más laxa del legislador respecto al papel y las responsabilidades de las cajas al no mencionar, ni siquiera vagamente, el cometido que se le encomienda. Otro momento de pánico se vivió en 2003 cuando la ciudad de Stralsund decidió poner a la venta la caja que llevaba su nombre por un precio de 50 millones de euros. La ley vigente en el *Land* de Mecklemburgo-Pomerania al que pertenece la ciudad no consideraba esta posibilidad, pero los diseñadores de la operación pensaban saltarse este obstáculo mediante la cesión del activo y pasivo a cambio del aludido importe. Una vez efectuada la operación, la caja sería disuelta. Rápidamente el *Land*, así como el S-Finanzgruppe y una parte

9. Pasó de ser una «entidad de derecho público al servicio del bien común plenamente garantizada» a ser «un banco de naturaleza jurídica pública».





de la ciudadanía se movilizaron y consiguieron abortar la operación. El mismo año la Hamburger Sparkasse, que era una persona jurídica conforme al antiguo derecho hanseático, separa sus actividades en tres ramas, traspassa a la primera las propias de una caja de ahorros y se constituye como Haspa AG, es decir, una sociedad anónima, aunque se autodescribe como caja de ahorros pública de derecho privado (*öffentliche Sparkasse des Privatrechts*). El hecho pierde trascendencia si se recuerda que se trata de una *freie Sparkasse* que tuvo un origen privado.

Pero ahora el momento es muy delicado y ya son muchas las voces que reclaman una reforma a fondo del segundo pilar, pues son muchas las vías de agua que se le han detectado. La primera, y más importante, es definir de una vez el papel que han de desempeñar los *Landesbanken*, que tantos millones han costado a los contribuyentes y a las *Sparkassen*. Muchas son las propuestas que se han hecho, que van desde su unificación hasta su desaparición mediante la transferencia de sus patrimonios a las *Sparkassen*. Ninguna solución es sencilla. Pero de lo que no cabe duda es de que Bruselas no permitirá seguir con inyecciones de fondos públicos por los respectivos estados, como ya anticipó Seikel (2013). También empieza a erosionarse, aunque aún tiene recorrido si no lo tumba una sentencia alemana o europea, el principio de regionalidad, condición necesaria para la colaboración mantenida entre todas las piezas integrantes del DSGV, sobre todo si se aprieta el acelerador del ritmo de fusiones entre cajas, que ya en estos últimos años ha sido notable. Por su parte, el sistema de gobernanza muestra ineficiencias de varios tipos. A menudo sus miembros no tienen las competencias precisas para ejercer el cargo o bien dejan una amplia latitud a los directivos, cuya ambición les lleva a efectuar operaciones en exceso arriesgadas cuando no a hacer prevalecer sus intereses personales sobre los de la entidad que los ha contratado. Todo ello en un entorno económico muy difícil provocado por la política monetaria y ante una ciudadanía muy sensibilizada por las multimillonarias cifras que se precisan para tapar los agujeros producidos por una gestión desacertada y la evolución económica. Bruselas siempre ha visto con recelo este segundo pilar, al que consideran anacrónico, por lo que darán la bendición, y los empujoncitos precisos, para que pierda sus señas de identidad hasta confundirse con los integrantes del primer pilar, los bancos comerciales.

Sin embargo, y a pesar de las fuertes facturas que han tenido que abonar a causa de los *Landesbanken*, las cajas de ahorros alemanas en conjunto han cumplido y cumplen un papel importante en el buen funcionamiento de la economía alemana. Sería una lástima que se les aplicara el bisturí en una operación quirúrgica, similar a la efectuada en Italia y España, para transformarlas en unos bancos de difuminada personalidad. Sería, además, ir a contracorriente. Como explican Michie y Oughton (2013), después de la crisis de 2007 los expertos, el Gobierno y los reguladores han examinado minuciosamente la estructura y el funcionamiento del mercado de servicios financieros para un mejor conocimiento de las causas de la crisis y descubrir la manera de evitar repeticiones. Una de las conclusiones más destacadas de estos esfuerzos es que la diversidad institucional, geográfica y de modelo de negocio es una importante y hasta ahora menospreciada fuente de estabilidad y resiliencia de los sistemas bancarios ante choques externos. «La homogeneidad engendra fragilidad», dicen Haldane y May (2011, p. 355).





El momento es delicado. Son varios los factores que se entrecruzan para complicar la vida de las cajas de ahorros alemanas y de quienes han de tomar las decisiones para retocar lo que sea necesario. Pero no se puede perder tiempo. La opinión pública tiende a soliviantarse y un menguado prestigio de las *Sparkassen* facilitaría el camino a quienes abogan por su privatización.

11. ¿Un exceso de optimismo?

Deeg y Donnelly (2016) consideran que la unión bancaria europea, tal como se ha diseñado, constituye una amenaza para los bancos que califican de alternativos, presentes con un peso apreciable en muchos países de nuestro continente. Con este adjetivo definen a aquellas entidades que cubren las necesidades financieras de sectores desatendidos por los bancos comerciales y que no tienen el lucro como fin esencial. En pocas palabras, son las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito. O sea, las *Sparkassen* y las *Genossenschaften* en el caso alemán. Según los autores citados, la filosofía y la metodología que aplica el BCE para asegurarse de que los bancos estén correctamente capitalizados, actúen con prudencia y dispongan de sistemas de garantías son poco apropiadas para los bancos alternativos. A estos les cuesta conseguir recursos propios externos y sus activos suelen ser difíciles de liquidar por estar su modelo de negocio dedicado a empresas de pequeñas y medianas dimensiones y a economías domésticas. Como también les es difícil dotarse de sustanciales fondos de garantía de depósitos que sirvan de red de protección a sus clientes.

Pero la construcción de la unión bancaria europea no ha afectado por igual a todos los bancos alternativos. Concretamente, señalan los autores citados, las cajas alemanas han salido relativamente bien paradas, mientras que las españolas así como los *Landesbanken* germanos o bien ya han fallecido o están muy malheridos, con escasas posibilidades de recuperación. Las razones de tan diferente impacto, en opinión de Deeg y Donnelly (2016), es que las *Sparkassen*, a pesar de los cambios de escenario que se diseñaban desde Fráncfort, se mantuvieron fieles a su modelo tradicional, con sus propios mecanismos de supervisión y garantías, fieramente respaldadas por los estamentos políticos. En cambio, dentro del mismo país, los *Landesbanken* y en España sus cajas de ahorros, antes de que estallara la crisis iniciaron un trayecto de expansión geográfica fuera de sus territorios originales, con un comportamiento muy agresivo en el negocio hipotecario y en la emisión de títulos para captar fondos que les permitieran crecer. Por lo tanto, arguyen, cuando el vendaval de la crisis irrumpió, los tradicionalistas, por decirlo así, resistieron mucho mejor que los que habían querido mudar de piel.

Esta explicación describe bien lo ocurrido. Pero se deja en el tintero algunas cuestiones relevantes en las que debería ahondar. Los *Landesbanken* estaban en manos de políticos y de las propias *Sparkassen*, que a su vez estaban en mayor o menor grado en manos de políticos, aunque fueran locales. ¿Por qué en un caso decidieron mantenerse en sus trece y discutir con las autoridades europeas para que se les permitiera ser fieles





a su modelo, dentro de unos límites, pues la *Gewährträgerschaftung* no pudo salvarse, y en cambio los *Landesbanken* fueron y siguen dando bandazos a la búsqueda de una identidad? La respuesta parece obvia. Estos nunca tuvieron un modelo propio y anduvieron desnortados, mientras que las cajas tenían una tradición e incluso una ideología muy definidas, a las que sí han sabido hasta hoy ser fieles.

La segunda cuestión nace de la comparación con las cajas españolas. Que también, bastante antes de que estallara la crisis e incluso de que se oyeran los primeros balbuceos de la unión bancaria europea, emprendieron una trayectoria, llamémosla liberalizadora, que les cogió con el pie cambiado en cuanto el viento arreció. Siguiendo la terminología de Cassell (2016), las cajas españolas cambiaron su misión pero en cambio el marco regulatorio siguió intacto. Se rompió, así, la armonía que ha de existir entre aquella y este. Para poner un ejemplo, la mayoría de nuestras cajas realizó una expansión geográfica que les llevó a tener presencia en todas las comunidades autónomas. Sin embargo, en sus órganos de gobierno se primaba la presencia de representantes de instancias políticas de aquella donde habían tenido su raíz. La estrategia implícita era convertir a las cajas en competidores en pie de igualdad con los bancos comerciales. Pero la crisis desmontó el castillo de naipes. Como dicen Deeg y Donnelly, «a través de unas fuertes inyecciones de capital y medidas de reforma, las cajas se convirtieron en bancos más comerciales que alternativos. En contraste con Alemania, la desesperada necesidad del Gobierno español de un rescate europeo llevó finalmente a que España se incorporara plenamente a la unión bancaria y nueve de las once cajas supervivientes cayeron bajo la directa supervisión del BCE» (2016, p. 9).

La aspiración inicial de la comisión europea era la aprobación de una normativa muy estricta que fuera aplicable a todos los bancos, cualesquiera que fueran su calificativo y su dimensión. Inmediatamente Alemania pretendió que, en lo relativo a la supervisión, cuyo punto crítico es la medición de la solvencia, el BCE solo tuviera competencias sobre los veinticinco bancos más importantes, de acuerdo con las aspiraciones de sus cajas de ahorros. La pretensión fue rechazada, pero la solución se situó en un punto intermedio. El Banco Central Europeo solo supervisaría bancos con un volumen de activos superior a los 30.000 millones de euros o al 20 % del PIB del respectivo país y los dos más importantes de cada país. El resultado final es que todas las *Sparkassen*, excepto una, quedaron fuera de la jurisdicción supervisora del BCE, aunque en cambio no se libró de ellas ninguno de los *Landesbanken*. Ello no quiere decir que aquellas queden exentas de cualquier supervisión. El encargado de llevarla a cabo es el BaFin, una institución alemana pero que ha de aplicar los criterios estipulados por el BCE. Sin embargo, resta siempre un margen de latitud que explica la alegría con la que las *Sparkassen* celebraron el acuerdo.

Otrosí. El complejo pero hábil entramado que el DSGVO había creado de garantías mutuas entre sus miembros cuando aún no estaba la unión bancaria europea en el horizonte le ha sido de gran utilidad para conseguir unas condiciones especiales que le permite cumplir las exigencias comunitarias a un coste relativamente reducido, aunque ello no significa que no deban aportar durante los próximos años unas sumas considerables a





los respectivos fondos. Evidentemente, el punto débil está en los *Landesbanken*, que también forman parte del DSGV. De ahí las tiranteces entre los distintos miembros a las que antes se ha hecho mención.

De haber seguido las cajas españolas fieles a su modelo fundacional, ¿hubieran sido capaces de conseguir el trato favorable por parte de la unión bancaria europea que han logrado las *Sparkassen*? Seguramente les hubiera sido muy difícil, pues España no tiene ni el peso ni la influencia de Alemania dentro de Europa. Esta es, empero, una pregunta ociosa, pues ya no hay marcha atrás. En cualquier caso, los recientes acontecimientos ocurridos en Alemania en estos últimos tiempos no permiten tanta confianza en la continuidad del modelo de las *Sparkassen* como mantienen Deeg y Donnelly (2016).



II. ABRIR LA CAJA NEGRA DE LAS *SPARKASSEN* ■





II. ABRIR LA CAJA NEGRA DE LAS SPARKASSEN

1. El gobierno de las Sparkassen

Si bien cada *Land* tiene su propia normativa sobre los órganos de gobierno de las respectivas cajas, esta se inserta en un marco común definido por el Parlamento federal (*Bundestag*). En lo relativo a las cajas públicas, que son la gran mayoría, son dos los órganos de gobierno que se responsabilizan de su gestión: el Consejo de Supervisión (*Aufsichtsrat* o *Verwaltungsrat*) y el Comité de Dirección (*Vorstand*). Se sigue, pues, el modelo típico de las empresas germanas de un doble nivel de gobernanza, aunque con algunas peculiaridades.

El *Aufsichtsrat* hace de enlace entre las corporaciones locales fundadoras y la caja. Tiene como misión validar las decisiones estratégicas, nombrar, supervisar y, en su caso, separar a los miembros del *Vorstand* y revisar las cuentas anuales de la entidad. La asignación de competencias entre uno y otro órgano no es tan rígida como en el caso de las sociedades anónimas alemanas. Está compuesto por políticos, especialmente miembros del consejo municipal o de los organismos locales, ciudadanos distinguidos y representantes del personal supuestamente con los conocimientos precisos para el buen desempeño del cargo designados por las entidades fundadoras que asumen el deber de *Anstaltslast*. Si como ejemplo tomamos la Kreissparkasse Köln, una de las más importantes, comprobamos que su *Aufsichtsrat* está compuesto por treinta miembros, de los cuales ocho son empleados; cuatro, políticos electos en los órganos colegiados de gobierno de las entidades fundadoras, y el resto, ciudadanos que se supone reúnen las competencias profesionales precisas para el buen desempeño de su misión. Usualmente, el presidente suele ser el alcalde de la ciudad, el presidente del *Landkreis* que da nombre a la caja o el miembro más importante si se trata de un consorcio (*Zweckverband*). El cargo de consejero es retribuido con un importe que varía erráticamente según la dimensión de la caja. A título de ejemplo, el alcalde de Düsseldorf, a su vez presidente de la caja de dicha ciudad, recibe por el cargo 41.000 euros brutos anuales, mientras que un consejero de la Kreissparkasse Köln percibe 35.000.

A su vez, el comité de dirección o *Vorstand* tiene funciones ejecutivas y se ocupa de la gestión, de la ejecución de las decisiones adoptadas por el consejo de administración y de llevar a cabo la estrategia señalada por el órgano superior. Suele estar compuesto por un número reducido de personas y su nombramiento por regla general es por cinco años, lógicamente renovables. Si volvemos a la Kreissparkasse Köln, su consejo de dirección está integrado por siete miembros, cifra superior a la usual, que se reparten las funciones que la gestión comporta. Todos ellos son profesionales con experiencia en el sector. Naturalmente, la retribución que perciben depende de la función que realizan en la gestión de la entidad y a menudo contiene una parte variable en función de las metas alcanzadas.

No proliferan los estudios sobre el funcionamiento de este modelo de gobierno de las cajas alemanas. Solo uno, a cargo de Böhm *et al.* (2012), se dedicó a comparar la compo-





sición de los consejos de administración de las cajas con la de las cooperativas. Para ello utilizaron una muestra de 257 *Genossenschaften* y 209 *Sparkassen* y centraron su análisis en los años comprendidos entre 2004 y 2009, lo que les suministró datos de 39.365 personas/año, una muestra de tamaño nada despreciable. Pero su análisis se centra en las doscientas más importantes de una y otra categoría. Como puede apreciarse, el número promedio de miembros del *Verwaltungsrat* es bastante más elevado en las cajas de ahorros que en las cooperativas. Ello es debido a que, en las cajas, un 30 % de los miembros han de ser representantes de los empleados cuando alcanzan determinadas dimensiones, a las que nunca llegan las cooperativas.

Tabla 1 Tamaño y composición de los consejos de administración de las doscientas entidades más importantes en el año 2004

	<i>Genossenschaften</i>	<i>Sparkassen</i>
Nº medio de consejeros	12	17
% autónomos	39,6	12,6
% asalariados o cargos públicos	50,2	73,3
% jubilados	9,2	12,7
% otros	1,0	1,4
% políticos	2,2	24,4

Fuente: Böhm et al. (2012).

Se entiende por autónomos quienes no dependen de un contrato laboral o de un nombramiento funcional. Es lógico que en las cooperativas, cuyos socios son pequeños industriales, artesanos o agricultores, tengan mucho mayor peso que en las cajas de ahorros. Por otro lado, los políticos apenas aparecen en las cooperativas, pero en cambio tienen un peso relevante en las cajas. Hay que tener en cuenta, además, que bastantes de los jubilados son también de origen político, por lo que si fueran contados como tales el porcentaje en las cajas ascendería al 28 %. Cuestión distinta es saber el dominio de temas financieros de los consejeros. En una primera aproximación, los autores citados inquieran sobre la presencia de personas que ejercen como directivos de empresas y de expertos contables y asesores fiscales, cualquiera que sea la categoría de las que aparecen en la tabla a la que pertenecen. El resultado es contundente. En las *Genossenschaften*, el 33,3 % de los consejeros ejercen funciones directivas en empresas, es de suponer que cooperativas, y el 7,2 % son expertos contables o asesores fiscales. Estos dos porcentajes bajan al 11,8 y 1,2 respectivamente en el caso de las cajas. Pero el panorama cambia cuando se usan los datos del supervisor BaFin sobre la experiencia y dominio en temas financieros de todos los consejeros. Habida cuenta de que entre los políticos hay algunos que en su día tuvieron responsabilidades en este ámbito y de que los empleados de las cajas que se sientan en los consejos normalmente también la tienen, la superioridad de las cajas sobre las cooperativas resulta aplastante, tal como se muestra en la siguiente tabla, donde es lógico el descenso en las *Sparkassen* cuando no se cuentan los empleados representantes del personal, mientras que en las cooperativas la erosión es mucho más reducida.



Tabla II Porcentaje de consejeros con experiencia en temas financieros en 2004

	<i>Genossenschaften</i>	<i>Sparkassen</i>
Todos	47,8	65,0
Sin contar empleados	45,2	53,2

Fuente: Böhm et al. (2014).

No debía ser muy satisfactorio el funcionamiento de los *Aufsichtsräte* de las *Sparkassen* porque en la Ley federal de 2009, promulgada como consecuencia de la crisis aún vigente para evitar en lo posible su repetición, se introdujo la exigencia de que los miembros nombrados para este organismo colegiado fueran expertos en temas financieros. Concretamente su artículo 24, en su apartado 1, viene a decir que «en ocasión del nombramiento de un miembro del consejo de administración deberá mostrarse al supervisor bancario las pruebas precisas demostrativas de su idoneidad y pericia». Exigencia que fue recogida luego por las leyes que a su vez aprobaron los *Länder*. Así, por ejemplo, la de Renania del Norte-Westfalia explicita en su artículo 12: «Pericia implica la demostración de la capacidad real de comprensión de los procesos económicos y jurídicos de la actividad diaria de una caja de ahorros» (KPMG 2009-10 p. 1). Seguidamente, las cajas de ahorros adaptaron sus estatutos a la nueva normativa. Y en los artículos referentes a la composición del consejo de administración introdujeron el calificativo de experto (*sachkundig* es el término alemán empleado) como condición necesaria para formar parte del mismo. Por ejemplo, el artículo 4 de los estatutos aprobados en 2010 por la Stadtsparkasse Solingen, perteneciente al *Verband* de Renania del Norte-Westfalia, dice textualmente que el consejo estará integrado por: el presidente, nueve vocales expertos y cinco empleados de la entidad. Pero no hay concreción alguna sobre los requisitos necesarios para ser considerado un experto. Pues bien, en la memoria del año 2015 figuran los nombres de los nueve vocales expertos y, como dato adicional, la fracción política a la que representan, como puede verse en el recuadro adjunto, pero nada se dice sobre su profesión o sobre los méritos poseídos para ocupar el cargo.

Tabla III Vocales expertos del consejo de administración *Sparkasse Solingen*

Fracción	Vocales titulares
CDU	Franz Haug
CDU	Bernd Krebs
CDU	Kai Sturmfels
SPD	Tim Kurzbach
SPD	Ulrich Uibel
SPD	Kay Zertlin
Grüne Offene Liste	Reiner Daams
Die Linke	Erik Pieck
BfS	R. M. Heinz Bender

Otra prueba que permite dudar de que la nueva normativa haya surtido grandes efectos se halla en las declaraciones del profesor Jasny, de la Universidad de Fráncfort, en la revista *Manager Magazin* el 19 de agosto de 2016, muy críticas con el sistema de gobierno de las cajas alemanas. Un párrafo de sus respuestas a la entrevista es revelador: «De acuerdo con el artículo 12 de la ley de cajas de ahorros de Renania del Norte-West-





falia, los miembros del consejo de administración han de ser expertos. Pero cuando se comprueba la composición fáctica de los consejos de administración, encontramos en ellos a pedagogos sociales, estudiantes, artesanos, profesores, mecánicos, funcionarios municipales, etc., es decir, profesionales cuya pericia, en mi interpretación, en temas bancarios no es evidente a primera vista».

Recientemente, a mediados o finales del 2016, el Banco Central Europeo y la Autoridad Bancaria Europea enviaron a las autoridades germanas sendos documentos instando a que tomen medidas para que efectivamente todos los miembros de los consejos de administración de las cajas de ahorros tengan las estrictas cualificaciones necesarias para desempeñar con eficacia el cargo. Señal de que hasta la fecha dicha condición no se cumplía. De aplicarse estas recomendaciones, exigirían el cese de la mayoría de los representantes calificables como políticos —alcaldes, concejales, presidentes y vocales de los *Landkreise*— de las entidades fundadoras. Tal como explica el rotativo *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, la respuesta de las federaciones de ciudades y de *Landeskreisen*, de las asociaciones de municipios y de las cajas de ahorros fue contundente e inmediata. En una carta conjunta al Ministerio de Finanzas federal argumentan que los burócratas de la Unión Europea no han entendido nada de las peculiaridades del sistema financiero alemán y se olvidan de que la misión esencial de los consejos de administración es garantizar el cumplimiento del mandato público, el tantas veces citado *öffentliches Auftrag*, y esta es una tarea que deben cumplir quienes han sido democráticamente elegidos por la ciudadanía. La crítica dirigida a los redactores de las recomendaciones dice textualmente: «Ignoran la estructura específica de derecho público de las *Sparkassen* y reducen los controles necesarios a los aspectos técnicos de la economía bancaria de las cajas de ahorros comunitarias».

Por ahora no hay indicios de que el Ministerio haya tomado medidas para aplicarlas. Pero está bastante extendida, y no solo entre los organismos internacionales, la insatisfacción con el funcionamiento actual del gobierno de las cajas de ahorros, por lo que no sería de extrañar que finalmente se impusiera una nueva normativa que redujera el peso de la política en los consejos de administración.

2. Una paulatina concentración

Todo demuestra que las cajas de ahorros alemanas superaron razonablemente bien la crisis de 2007. Lo hicieron mejor que sus competidores, los bancos comerciales, que requirieron fuertes ayudas públicas para sobrevivir. Y lo hicieron mejor que sus congéneres de otros países, como por ejemplo el nuestro, donde apenas quedan rastros de lo que había sido un poderoso conglomerado. Y ello a pesar de que en 2005 se les había privado de la red protectora que era la tradicional *Gewährträgerschaft*. Con toda seguridad, su adhesión al principio de regionalidad fue una causa de este buen hacer. Primero por la exclusividad que tenían sobre las respectivas zonas geográficas, con muy raras excepciones. Pero después porque permitió construir un sistema de garantías muy solidario que hacía prácticamente innecesario el aval público desaparecido. Efectivamente, las cajas de cada *Verband* regional tienen constituido un fondo de garantía de depósitos al que hacen





las aportaciones establecidas para hacer frente a las dificultades que cualquiera de ellas pueda conocer. Si la catástrofe fuera de unas dimensiones tales que sobrepasara el importe remansado en él, responderían de la cantidad aún insatisfecha los otros diez fondos integrados en el grupo. Y, en último término, también el fondo de seguridad de los *Landesbanken* y el de las *Landesbausparkassen* también servirían como último recurso. Es decir, el DSGV es un sólido garante de todas las posibles responsabilidades de todas y cada una de las entidades que lo forman. Cuando menos hasta la fecha no ha habido indicio alguno de pánico por parte de los clientes de alguna de las muchas *Sparkassen* ante rumores de dificultades de solvencia o de liquidez de alguna de ellas. Tanto la Unión Europea como el propio BaFin han exigido cambios en la normativa para dar luz verde a este entramado de fondos de garantía, pero parece que ya se ve una solución a las diferencias.

Es cierto que el número de *Sparkassen* se ha ido reduciendo paulatinamente. De las más de 769 en funcionamiento que había a finales de 1990, se pasó a 413 quince años después y se ha iniciado el 2017 con 398. Algo parecido ha ocurrido con el número de oficinas, como puede comprobarse en la tabla IV. En buena medida, este descenso del elenco de entidades se ha realizado mediante aparentes fusiones, pero, en realidad, una buena proporción son un subterfugio para evitar que se hagan públicas las dificultades de una de ellas. Tomemos un caso relativamente reciente. En 2014, la Dieslaken-Voerde-Hünxe Sparkasse tardó mucho en presentar los resultados del anterior ejercicio, y cuando finalmente lo hizo se puso en evidencia que eran paupérrimos. Su situación patrimonial era muy insatisfactoria, con un capital principal de tan solo un 2 %. Por lo que los tres municipios que soportaban el *Anstaltslast* debían aportar en conjunto 35 millones de euros para cumplir con la normativa, una suma difícil de reunir dada la estrechez de sus respectivos presupuestos. El consejo de administración encargó a su *Vorstand* que negociara su fusión con alguna de las cajas pertenecientes a su mismo *Verband*. Poco tiempo tuvo que transcurrir para que encontrara su pareja en la Sparkasse Werd. La entidad resultante de la operación pasó a denominarse Niederrheinische Rhein-Lippe y el área de su actuación está formada por los términos municipales de Wesel, Dinslaken, Hamminkeln, Voerde, Schembeck y Hünxe. En ningún caso una *Sparkasse* ha tenido que ser intervenida gracias a esta púdica fórmula. Todo indica que en el inmediato futuro el proceso de reducción proseguirá y ya hay quien pronostica que para finales de 2020 serán solo unas 350 las que integrarán el sector. Este proceso implica que cada vez hay menos cajas dependientes de un solo municipio y que los ámbitos geográficos de las cajas se van ampliando sin sobrepasar, por ahora, los límites de su *Verband*, con las consecuencias que ello comporta sobre los órganos de gobierno.

Tabla IV Número de entidades y de oficinas

Año	Sparkassen	Oficinas	Nº medio de oficinas por Sparkasse
1990	769	19.036	24,7
1995	624	19.071	30,6
2000	562	16.892	30,1
2005	463	13.950	30,1
2010	429	13.025	30,4
2015	413	11.459	27,7

Fuente: DSGV y elaboración propia.

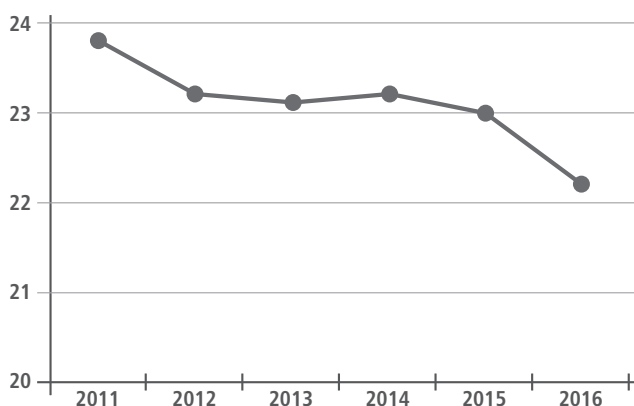




Cuestión distinta es la reducción en el número de oficinas, puesto que, por el principio de regionalidad, la fusión de dos o más entidades no conlleva su superposición, como por contra ocurrió en España de manera masiva cuando se impuso la moda de las fusiones por considerarlas un salvavidas ante el tifón de la crisis. El cierre de oficinas es un fenómeno que se da por doquier. Se debe a cambios en los hábitos de pago y a las nuevas tecnologías, que no exigen la presencia física en una oficina para realizar transacciones financieras. Coadyuva a esta tendencia la reducción en los márgenes de intermediación, que obliga a limar gastos administrativos.

Pero en los círculos de las *Sparkassen* hay inquietudes y muchas son las nubes que ensombrecen su futuro. Los resultados contables no son buenos, aunque la razón que se aduce es la política de los bajos tipos de interés que propugna el BCE, que se traducen en unos magros márgenes financieros. Los expertos creen que esta política del BCE puede perdurar, por lo que todos los males que ya padecen este tipo de entidades no pueden sino agravarse. Lo dijo persona tan autorizada como Georg Fahrenschon, actual presidente del DSGV. En el acto de presentación de las cuentas de 2015, afirmó que estimaba que en los próximos cinco años el margen bruto total de las *Sparkassen* sufriría una contracción del 15 %. Títulos que habían adquirido en las épocas de vacas gordas iban a vencer y solo podrían ser sustituidos por otros con una rentabilidad muy inferior, por lo que los ingresos sufrirían, salvo que el BCE diera un giro de 180° en su política de tipos de interés. Después de elaborarse el gráfico adjunto se hizo público que en el ejercicio de 2016 se había producido un nuevo descenso del margen bruto total, que se situó en 22.200 millones de euros.

Gráfico 1 Evolución del margen bruto total de las Sparkassen



Fuente: DSGV.

Ante tan negras perspectivas, parece que solo son dos las alternativas para evitar un deterioro de los beneficios que podría llegar a exigir la adquisición de tinta roja. La primera consistiría en buscar inversiones con mejores perspectivas de rentabilidad pero que inevitablemente también conllevarían un mayor riesgo y, por consiguiente, una ero-

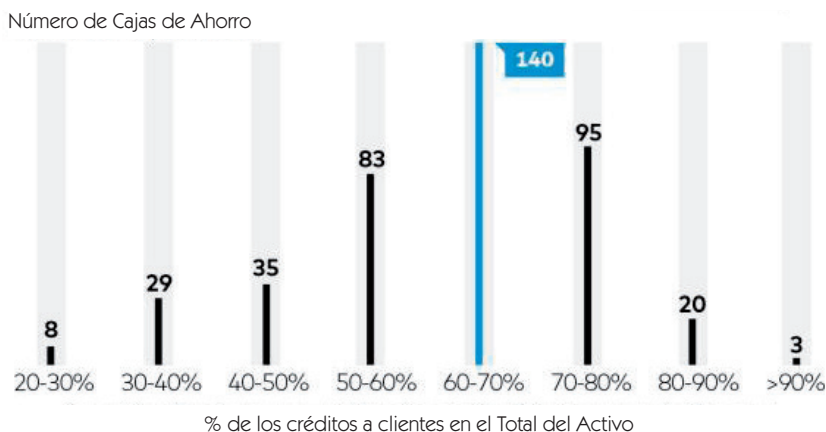


sión de su coeficiente de garantía. La segunda supone reducir los costes de explotación por varias vías, la más evidente, el cierre de oficinas. Ambas tienen sus contraindicaciones. Veámoslas.

3. La política de inversiones

Hace aproximadamente un año, el profesor Ralf Jasny de la Universidad de Fráncfort presentó un estudio exhaustivo de los balances del ejercicio de 2014 de las 413 Sparkassen entonces aún existentes. Los datos pusieron de relieve que un número nada despreciable de ellas estaba incrementando el riesgo implícito en su activo al incrementar el peso de la cartera de títulos en perjuicio del de los créditos a clientes y empresas, en contradicción con su misión fundacional, el *öffentliche Auftrag*. Concretamente 43 cajas, o sea, más del 10 % del total, ya tenían acciones y títulos a interés variable con un peso superior al 15 % de su activo. Visto desde el otro ángulo, en 72 entidades la cartera de créditos no llegaba a la mitad del activo y en ocho de ellas ni siquiera al 30 %. De continuar por esta senda, se pondría en cuestionamiento el principio tradicional del cometido público, el sacrosanto *öffentliche Auftrag* de las cajas de ahorro alemanas. Estaban pensadas y diseñadas para dar créditos a las pequeñas y medianas empresas locales y para apoyar las inversiones en infraestructuras, pero no para especular con títulos valores, derivados y otros sofisticados instrumentos de la ingeniería financiera.

Gráfico II Número de cajas en función del peso relativo de los depósitos de la clientela en el total del balance al cierre de 2014.



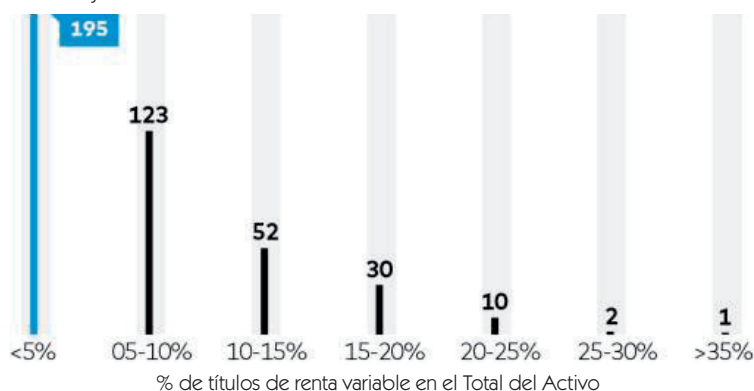
Fuente: Stocker y Zdrzalek (2016).





Gráfico III Número de cajas en función del peso relativo de la cartera de títulos a interés variable en el total del balance al cierre de 2014.

Número de Cajas de Ahorro

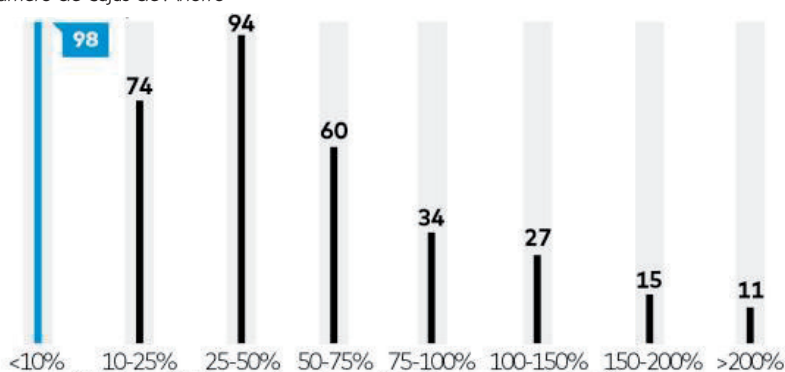


Fuente: Stocker y Zdrzalek (2016).

Por otro lado, en su cuenta de resultados la aportación de la cartera de títulos de interés variable al resultado final es más del 25 % en 241 entidades, lo que representa una proporción cercana al 60 % del total. Algo sorprendente para unas cajas de ahorros que se supone que han de ser muy conservadoras.

Gráfico IV Número de cajas en función del peso de los rendimientos de la cartera de títulos a interés variable en el beneficio después de impuestos del ejercicio de 2014

Número de Cajas de Ahorro



% de los rendimientos de la cartera de títulos de interés variable en el beneficio después de impuestos en 2014

Fuente: Stocker y Zdrzalek (2016)-

Este comportamiento tendría además otro efecto negativo. Asumir mayores riesgos supone erosionar el coeficiente de recursos propios. A primera vista, no parece que por ahora haya sido excesivo si nos atenemos a los promedios. El coeficiente medio de recursos propios computables de las cajas se situaba en un respetable 14,8 % al cierre de 2015, tres décimas por encima del año anterior. Pero hay que tener en cuenta que



hablamos de un promedio que encubre situaciones muy diversas. Aunque las de mayores dimensiones suelen tener una posición desahogada frente a las exigencias legales de recursos propios —la Frankfurter Sparkasse, por ejemplo, alcanza un 18,84 % de coeficiente total cuando el mínimo exigido es solo del 8 %—, algunas de ellas tienen mucho menor margen. Por ejemplo, las de Múnich y de Hannover, como puede comprobarse en la tabla adjunta. Las cajas que la integran han sido elegidas aleatoriamente, salvo las dos recién citadas. Recuérdese que en Alemania el capital principal y el capital de nivel 1 tienen como mínimos el 4,5 % y el 6 %, respectivamente.

Tabla v Capital principal y capital de nivel 1 de algunas Sparkassen a fines de 2015.

Lugar en la clasificación por tamaño	Sparkasse	Capital principal	Capital de nivel 1
2	Colonia/Bonn	6,99	10,35
4	Fráncfort		17,42
5	Múnich	4,86	6,39
6	Hannover	4,84	6,33
13	Aquisgrán	5,13	6,75
45	Holstein	11,26	12,53
83	Gelsenkirchen	4,96	6,52
160	Bayreuth	4,81	6,33
170	Magdeburgo	5,13	6,75
217	Niemburgo	4,92	6,47
267	Wittenberg	5,20	6,85
403	Rietberg	4,91	6,45

Fuente: memorias anuales y elaboración propia.

Como puede apreciarse, son bastantes las cajas que no tienen mucha holgura respecto a las exigencias de Basilea. No es extraño que desde el DSGV se haya luchado para que no fueran sometidas a esta reglamentación. Pero sus pretensiones no han tenido éxito, si bien han conseguido permanecer bajo la sombrilla del BaFin en lugar de la del supervisor europeo.

4. La contención de los gastos de explotación

Otra vía para mejorar la cuenta de resultados consiste en reducir los gastos de explotación. En términos relativos, no son sensiblemente más elevados que los de las otras categorías de entidades crediticias alemanas. Pero su descomposición pone de relieve que la partida correspondiente al personal tiene un peso bastante mayor, según los datos del Bundesbank para el ejercicio de 2015 que se resumen en la siguiente tabla.

Tabla vi Porcentaje de gastos de administración sobre margen operativo

	Grandes bancos	Bancos regionales	Landesbanken	Sparkassen	Genossenschaften
Personal	35,0	28,5	35,0	45,5	40,2
Otros	48,0	36,1	34,2	25,4	26,4

Fuente: Bundesbank.





La primera posición que mantienen las *Sparkassen* en cuanto a gastos de personal se debe a dos causas: por un lado, a su actuación eminentemente detallista, a diferencia de los grandes bancos y los *Landesbanken*, que en buena medida actúan en el ámbito mayorista, y por el otro, a la extensa red de oficinas de que disponen sobre todo el territorio, lo que no hacen los bancos regionales, que se limitan a estar presentes en las grandes aglomeraciones. Recuérdese que, según se dice, uno de cada dos alemanes tiene una cuenta abierta en alguna *Sparkasse*.

Tres son las vías para reducir los costes de personal. La primera, pero también la más difícil de aplicar, consiste en rebajar las condiciones de remuneración de los empleados, que, según *vox populi*, es harto generosa. La resistencia es muy grande y, además, hay que tener en cuenta la legislación laboral y los convenios vigentes. Aun así, alguna vez se ha intentado con éxito. Por ejemplo, en 2015 la caja de Mülheim an der Ruhr llegó a un acuerdo con sus más de quinientos empleados por el que se rebajaron en un modesto 3,57 % sus emolumentos. El argumento aducido por el *Vorstand* fue que, si los gastos totales anuales de la entidad superaban los 53 millones de euros, incurrirían en números rojos. Para evitarlo había que apretarse el cinturón y los miembros de este órgano colegiado fueron los primeros en dar ejemplo. Parece que la retribución bruta media superaba los 28.000 euros anuales.

Aparentemente es más fácil abordar el problema mediante el cierre de oficinas, medida que ya lleva tiempo aplicándose, tal como muestran las cifras. Si el siglo se inicia con 16.648 oficinas, el año 2015 finaliza con 11.459, y no paran de anunciarse próximos cierres. Sin embargo, a juicio de los responsables del sector, el proceso podría y debería acelerarse. Son tres los motivos que lo frenan:

- El primero es el peso psicológico que aún tiene el *öffentliche Auftrag*, que ha de permitir que todo alemán pueda abrir una cuenta en una caja de ahorros sin excesivo esfuerzo ni coste. (Téngase en cuenta que, en todas y cada una de las *kreisfreie Städte* y de los *Landeskreise* en que se divide administrativamente el territorio germano, hay, hoy por hoy, como mínimo una oficina de caja de ahorros.) Para que puedan cumplirse estas condiciones es necesario que todo ciudadano tenga en su proximidad una oficina. Si estas se concentran en las villas importantes, la población rural se puede ver desasistida. Es cierto, sin embargo, que la electrónica está reduciendo a gran velocidad la exigencia de la proximidad física, pero en cuanto se pretende cerrar una oficina en un pueblo o en un barrio de una ciudad son muchas las voces que evocan el *öffentliche Auftrag* para impedirlo. Hace poco tiempo, la *Sparkasse* de Augsburgo anunció el cierre de sus oficinas en varias poblaciones, entre ellas Langerringen, con unos tres mil habitantes, situada veinte kilómetros al sur de la sede de la entidad. Su alcalde, conocido por haber sido años ha un reconocido maratoniano, puso el grito en el cielo y amenazó inmediatamente con transferir la cuenta corriente donde tiene sus haberes el organismo local que preside a una cooperativa, bajo los aplausos de sus conciudadanos. Parece que se salió parcialmente





con la suya. La agencia no cerró pero desde entonces solo está abierta dos días por semana. Ello hace suponer que hay una rotación de empleados entre agencias, estrategia que seguramente aplican bastantes *Sparkassen*. Se reducen los costes de personal, no se cierran oficinas pero se da peor servicio. Otro caso llamativo es el de la caja de Dillingen an Donau, una pequeña localidad rural bávara, que ofrece un servicio poco frecuente. A los clientes que habitan lejos de alguna de sus agencias les ofrece billetes de autobús gratis. Y a los que por su edad o sus condiciones físicas no pueden desplazarse les envía a su domicilio a un empleado con las pequeñas sumas de efectivo que precisan.

- El segundo es la composición del consejo de administración de las cajas de ahorros alemanas. Una proporción importante de sus miembros son alcaldes de localidades sitas en el ámbito geográfico de la respectiva *Sparkasse*, o representantes de instancias públicas locales. Naturalmente, saben que el cierre de una oficina en la localidad que representan les puede costar votos en las próximas elecciones, por lo que pondrán todos los inconvenientes posibles para que ello no tenga lugar. Tal ocurrió este mismo año, en el mes de marzo, en la localidad bávara de Passau, donde confluyen los ríos Danubio, Eno e Ilz. El *Vorstand* presentó una propuesta al consejo de administración de cerrar diecisiete oficinas en varias localidades de la región. Tras una agria discusión, los vocales representantes de organismos locales votaron en contra. Finalmente se llegó al compromiso de cerrar solo doce. Para una localidad pequeña, el cierre de la oficina de la caja es una afrenta, por mucho que se empeñen en sustituirla por un cajero automático o incluso por la visita periódica de una oficina móvil, recurso al que han acudido muchas *Sparkassen* para aplacar a sus enfurecidos clientes. Igualmente, han introducido toda clase de mejoras en su comunicación electrónica. Pero todo anuncio de cierre, especialmente en localidades pequeñas, saca a los ciudadanos a la calle con pancartas y gritos de protesta.
- El principio de regionalidad conlleva que las fusiones solo puedan producirse entre entidades con circunscripciones contiguas o cuando menos que pertenezcan al mismo *Verband*. Ello limita mucho las combinaciones posibles.

5. La pugna por los beneficios

A diferencia de las españolas, que decidían directamente, aunque dentro de los límites fijados por el Banco de España, qué parte de los beneficios generados iban a reservas y qué parte a la realización y financiación de obras sociales, en las alemanas son las entidades fundadoras —el término *Gewährträger* tiene difícil traducción— quienes deciden, respetando también las normas legales, el destino de los beneficios anuales. De ahí que las discusiones entre las cajas y las administraciones locales





de las que dependen no se limiten al cierre de oficinas. Como últimamente muchos ayuntamientos y otras instituciones locales conocen estrecheces financieras, están reclamando a las cajas una proporción cada vez mayor de los beneficios que generan para hacer frente a sus gastos. Estas, o mejor dicho su *Vorstand*, se resisten a estas pretensiones; muchas de ellas tienen unos coeficientes de solvencia cercanos al límite, incrementan el riesgo de su activo para mejorar los resultados con el consiguiente impacto negativo sobre el coeficiente de solvencia y, en consecuencia, pretenden que la mayor proporción posible de los beneficios totales se incorporen a las reservas. El tema es complejo, pues las legislaciones sobre distribución de beneficios varían según los *Länder*. Pero, como explica Köhler (2016), todas ellas exigen que para poder hacerlo se alcance un determinado nivel de recursos propios. Cumplida esta condición, pueden hacerlo hasta una proporción que depende del susodicho nivel. En la mayoría de los estados federales no puede nunca llegarse a la totalidad. Concretamente, la legislación de Schleswig-Holstein no permite repartir más del 35 % a las entidades fundadoras, los *Gewährträgern*. En Baviera, por el contrario, este tope se sitúa en el 56 %. Pero las cifras son contundentes. En 2015 los beneficios antes de impuestos del conjunto de las cajas se elevó a más de 4.400 millones de euros. De ellos, solo 240 millones llegaron a las arcas de quienes son sus titulares. Véase, por ejemplo, cómo explica la bávara Sparkasse Memmingen-Lindau-Mindelheim el importe que al finalizar el ejercicio de 2015 abonó a uno de sus tres *Gewährträger*, concretamente la ciudad de Lindau.

Tabla VII Distribución del beneficio 2015 Sparkasse Memmingen-Lindau-Mindelheim. Euros

Beneficio	4.374.000
Máximo legalmente distribuible a los <i>Gewährträgern</i>	1.093.500
Impuesto sobre rendimientos de capital	-164.025
Recargo por solidaridad 5,5 %	-9.021
Importe neto <i>Gewährträgern</i>	920.454
Participación ciudad de Lindau 16,8	154.636

Fuente: Memoria 2015 de Sparkasse Memmingen-Lindau-Mindelheim.

Es decir, de un beneficio total de más de 4,3 millones de euros, los *Gewährträger* de la *Kreissparkasse* percibieron el 21 %. El consistorio de Lindau ha protestado estentóreamente, pues requiere de medios financieros para llevar a cabo un proyecto de construcción de viviendas sociales.

El hecho es que, en general, en estos últimos años dos tercios de las cajas no han repartido ni un euro de sus beneficios a sus propietarios, ayuntamientos y comarcas. Este comportamiento se reparte muy desigualmente entre los *Verbände*, es decir, las agrupaciones regionales de las cajas, según expone Sachse (2016).



Tabla VIII Porcentaje de cajas de cada *Verband* que han distribuido beneficios a sus propietarios en 2015

Verband	%
Baden-Württemberg	2
Baviera	7
Schleswig-Holstein	11
Baja Sajonia	24
Renania-Palatinado	43
Alemania Oriental	43
Hesse-Turingia	44
Westfalia-Lippe	45
Renania	50
Sarre	86

Fuente: Sachse (2016).

Como es de suponer, los ejecutivos que integran el *Vorstand* hacen lo posible por retener la máxima proporción de los beneficios generados. Es la manera de aumentar la solvencia y dejar más margen de seguridad frente a posibles descalabros. Pero quien tiene la última decisión es el consejo de administración (*Verwaltungsrat*), muchos de cuyos miembros son alcaldes o representantes de las entidades locales. Se comprende que estos estén dispuestos a renunciar a percibir dividendos si su entidad pasa por dificultades de solvencia, cuya solución precisa que se aumenten los recursos propios. Pero lo curioso es que, incluso cuando esta penuria no se da, desde hace muchos años ha prevalecido la opinión del *Vorstand*. Como ejemplo, el de la Nassauische Sparkasse, que pertenece al *Verband* de Hesse-Turingia. En su consejo de administración se sientan representantes de los ocho municipios que integran su territorio, entre ellos algunos tan importantes como el de Fráncfort del Meno o el de Wiesbaden. En los últimos siete años consiguió unas ganancias de 182 millones de euros, de los que ni un solo céntimo, a pesar de que su coeficiente de solvencia alcanzó en 2014 el 14,57 %, por lo tanto muy por encima del 8 % mínimo exigido, fuera a parar a las arcas de sus fundadores. Y otro tanto podría decirse de la de Colonia/Bonn o de la de Múnich, ambas de dimensiones relevantes.

Pero hace poco tuvo lugar un choque de trenes entre el alcalde de Düsseldorf, Thomas Geisel, a la vez presidente del consejo de administración de la caja del mismo nombre, y su *Vorstand*. El munícipe se negó a aceptar la propuesta de distribución de los beneficios de 2014 que pretendía el máximo ejecutivo de la entidad, Arndt Hallmann. Contablemente, el saldo de la cuenta de resultados había sido de 140 millones de euros, pero el excedente a distribuir se limitaba, según este último, a 3,2 millones, pues el resto había de incorporarse forzosamente a provisiones. En esta cuestión hay poca claridad sobre competencias. Legalmente, el *Vorstand* está obligado a incluir en una partida especial, sin necesidad de autorización de su consejo de administración, las sumas destinadas a provisiones que estima necesarias para hacer frente a unos riesgos previsibles con la anuencia tácita o explícita del BaFin. La caja disfrutaba de un muy confortable coeficiente de solvencia y Geisel no aceptó una postura tan conservadora. La cuestión a dilucidar era si la caja, como ente público, disfruta de una autonomía que permite al *Vorstand*, compuesto por profesionales supuestamente especialistas en temas financieros, decidir sobre la política de distribución de beneficios o si los políticos integrantes del consejo





de administración eran quienes tenían esta potestad. Para resolver la disputa tuvo que intervenir una instancia estatal que impuso una solución salomónica. Con cargo a los beneficios del 2014, la caja fue obligada a entregar 25 millones de euros que se destinarían al museo Kunstpalast de la ciudad. Pero el alcalde ganó la batalla y el mandato de Hallmann no fue renovado cuando, poco tiempo después, llegó a su vencimiento. Es más, en 2015 el beneficio contable se elevó a 91 millones de euros después de impuestos. Se aceptó que, de ellos, 34 millones fueran a provisiones por riesgos. Sobre los 57 restantes decide el consejo de administración. En los años venideros como mínimo un 5 % de los beneficios ha de ir a parar a las arcas de la ciudad de Düsseldorf, y también un mínimo del 50 % del excedente sobre los presupuestados. A partir de este momento, las entidades locales fundadoras de cajas van a ser más exigentes en la defensa de sus derechos. La cuota de poder en manos del *Verwaltungsrat* ha aumentado a costa de la del *Vorstand*.

Sobre todo, ello puede ocurrir en las de Baviera y Baden-Württemberg, porque, según interpretan los juristas, la ausencia de cualquier indicación al respecto en sus respectivas legislaciones hace que los representantes de las entidades fundadoras en los consejos de administración de las cajas tengan un mandato imperativo, lo que significa que, a la hora de tomar decisiones, han de seguir las instrucciones que reciban de quien los ha nombrado. En cambio, en las normas legales de los otros estados federales hay un artículo que explicita que los miembros del consejo de administración no están obligados a seguir instrucciones ni órdenes. Pero es evidente que, con el plante del alcalde de Düsseldorf, los políticos han ganado peso ante los ejecutivos. De ahora en adelante, la fracción distribuida de los beneficios entre los respectivos *Trägern* aumentará.

Ya hay quien pide que se acabe con la sumisión de los miembros del consejo de administración que ocupan cargos electos en las entidades fundadoras. Parece que se ha detectado que, prácticamente en todas las cajas, a bastantes miembros del *Verwaltungsrat* se les han concedido créditos con las mismas condiciones favorables a las que tienen derecho sus empleados, y se sospecha que esta puede ser una de las razones de la sumisión de este órgano ante las propuestas de distribución de beneficios del *Vorstand*.

6. Indicios de codicia

En muchos lugares y tiempos, las cajas de ahorros se han mostrado poco proclives a la transparencia, sobre todo en lo que se refiere a la remuneración de sus altos cargos. Lo fueron en España, a pesar de la insistencia de los supervisores en que se mostraran menos opacas, dado su carácter semipúblico. Otro tanto ha ocurrido en Alemania, aunque parece que la cortina se está abriendo gracias a la insistencia y persistencia de un grupo de periodistas integrantes de la organización correctiv.org y al trabajo metódico de algunos académicos, entre los que destaca el profesor de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Fráncfort Ralf Jasny, cuyas indagaciones permitieron obtener unos primeros datos que levantaron ampollas y obligaron a las instancias públicas a apretar los tornillos a las cajas, que, a regañadientes y con cuentagotas, van mostrándose más transparentes.





Hasta principios de este siglo no existía inquietud, ni siquiera curiosidad, por saber cuánto se embolsaban los miembros de los dos órganos colegiados: el *Verwaltungsrat* y el *Vorstand*. Aquel, integrado mayoritaria, cuando no exclusivamente, por alcaldes, concejales y otras autoridades locales, por razón del cargo percibían unas dietas de asistencia de cuantía modesta por su participación en el órgano de gobierno de las cajas, de importe similar a las que les correspondían por cargos análogos en otras empresas municipales. En cuanto a los miembros del segundo, eran considerados funcionarios públicos y sus emolumentos se ajustaban al escalado para estos establecido, que, como es sabido, suele estar bastante alejado de los niveles que rigen en el sector privado.

Dos hechos alteraron tan apacible situación. Por un lado, las quejas de muchos alcaldes, cuando menos en algunos *Länder*, por las remuneraciones que tenían derecho a percibir por sus cargos en las cajas, que consideraban muy escasas. Por ello, en 2005 en Renania del Norte-Westfalia se promulgó una disposición que permitía un tratamiento especial a las dietas percibidas por cargos locales electos como miembros del consejo de administración de una caja y especialmente el de su presidente. Así, el alcalde de Düsseldorf, que en virtud del cargo forma parte del consejo de administración de muchas organizaciones en las que el municipio tiene intereses, como por ejemplo el aeropuerto, no podía percibir anualmente por todos ellos una suma anual que excediera los seis mil euros. Pues bien, desde la aprobación de la referida disposición no se incluía en el cálculo de este límite las dietas percibidas de la *Sparkasse* que presidía. La razón alegada, curiosa, de este trato especial era la gran responsabilidad que el cargo conllevaba. El ejemplo cundió y la mayoría de los estados federales adoptaron medidas similares.

La eliminación de dos de los principios tradicionales de las *Sparkassen* por las exigencias comunitarias fue el segundo. Una de sus consecuencias es que los empleados de las cajas dejaron de ser equiparados a funcionarios públicos y sus emolumentos tendieron a alcanzar los niveles de los bancos privados. Su impacto afectó sobre todo a los miembros de las cúpulas directivas, pues ya es sabido que la pirámide salarial tiene una pendiente mucho más pronunciada en los ámbitos privados que en los públicos. Inmediatamente empezaron a surgir voces de los afectados, especialmente los miembros del *Vorstand*, reclamando que, ahora que ya no disfrutaban de la protección del aval de sus instancias públicas fundadoras, tenían las mismas responsabilidades que los altos ejecutivos del Deutsche Bank, por utilizar el ejemplo más notorio. Cual gota malaya, estas insistencias derivaron en unos incrementos sustanciales, ante la escasa resistencia de los consejos de administración, a su vez preocupados por sus propias reclamaciones y poco proclives a oponerse a sus ejecutivos. A pesar de la nula publicidad que las propias cajas daban a la persistente subida de las retribuciones de los miembros de los *Vorstände*, no pudieron evitar fugas hacia los medios de comunicación. La opinión pública empezó a manifestarse y a reclamar más y mejor información. La presión sobre los políticos aumentó. Fue nuevamente el gobierno de Renania del Norte-Westfalia el primero en obligar a las cajas de su territorio a divulgar los honorarios de sus altos ejecutivos.

No hubo mucha prisa en seguir el ejemplo. Ha habido que esperar hasta 2016 para que las cajas de Schleswig-Holstein y las de Mecklemburgo-Pomerania se vieran obligadas a





publicar estos datos. En Baviera, por el contrario, las autoridades siguen sin exigir esta transparencia.

Pero siempre hay maneras de conseguir estos datos. Lo demostró el profesor Ralf Jasny, quien logró, con muchos esfuerzos, una relación bastante completa de los emolumentos de los miembros de los *Vorstände* de las cajas. Los datos levantaron polvareda por lo que consideraron su elevado importe. Poco después, por iniciativa del respetado *Frankfurter Allgemeiner* conjuntamente con *collectiv.org* y unos seiscientos ciudadanos voluntarios, se dedicaron a rastrear las memorias del ejercicio 2014 de las más de 417 *Sparkassen* entonces existentes y comprobaron que solo 134 de ellas publicaban los emolumentos individualizados de sus ejecutivos en sus memorias anuales. De ellas, 102 eran de Renania del Norte-Westfalia y 30 de Hesse,¹⁰ a las que se unieron las de Berlín y de Múnich. Al conocerlos, los medios de comunicación enseguida encontraron un titular llamativo: «Más de la mitad de los miembros de los *Vorstände* de las cajas ganan más que la cancillera Merkel, cuyo sueldo ronda los 282.000 euros anuales». Las diez cajas más generosas con sus ejecutivos son las que figuran en la siguiente tabla. Recuérdese que los *Vorstände* son órganos colegiados y suelen estar formados por entre tres y cinco miembros. No todos perciben la misma remuneración y por ello se ha calculado el importe medio, que es el que figura en la correspondiente columna.

Tabla 1x Remuneración media de los diez *Vorstände* mejor pagados

<i>Sparkasse</i>	Estado federado	Nº de empleados	Remuneración media <i>Vorstand</i> 2014
Hamburger Sparkasse	Hamburgo	4.860	853.659
Kreissparkasse Köln	Renania del Norte-Westfalia	3.971	704.280
Berliner Sparkasse	Berlín	4.075	651.833
Sparkasse Hannover	Baja Sajonia	2.128	623.662
Frankfurter Sparkasse	Hesse	1.814	613.000
Die Sparkasse Bremen AG	Bremen	1.483	600.000
Sparkasse Münsterland Ost	Renania del Norte-Westfalia	1.502	556.000
Sparkasse Aachen	Renania del Norte-Westfalia	1.879	544.800
Stadt und Kreissparkasse Leipzig	Sajonia	1.638	542.333
Kreissparkasse Ludwigsburg	Baden-Württemberg	1.698	535.667

Fuente: *correctiv.org*. «Die teuerste Sparkassenvorstände».

Cabe recordar que las cajas de Hamburgo y de Bremen son privadas (*freie*) y son sociedades anónimas. ¿Son muy elevadas las sumas que contiene la tabla? En opinión de Jasny, la respuesta es un contundente sí. La prueba es que en el Deutsche Bank y el Commerzbank los emolumentos de su comité de dirección representan el 2 % de sus beneficios antes de impuestos, mientras que en las cajas superan el 9 %. Pero es que, además, los ejecutivos de las cajas gozan de otros privilegios: perciben de la entidad a la que pertenecen una pensión de jubilación que depende de los años trabajados pero que puede llegar al 55 % del último salario percibido; aunque en algunos casos se saltan este límite, como los miembros de los *Vorstände* de las cajas de Neuss y Em-

¹⁰ A pesar de que en ambos Länder era obligatoria la publicación de estos datos, tres Sparkassen en Renania del Norte-Westfalia y cuatro en Hesse incumplieron la norma.



merich-Rees, pertenecientes al *Verband* renano, que perciben el 75 %. Y, además, un privilegio adicional: si después de seis años en el cargo no se le renova el contrato, el ejecutivo tiene derecho a percibir el 40 % de su último salario hasta que alcance su edad de jubilación.

La comparación con los cargos públicos es inevitable dado el carácter igualmente público de las *Sparkassen*. Lo hacen Jasny y Lang (2015) con el caso del máximo ejecutivo de la caja de Dortmund, Uwe Samulewicz, quien, con un salario de 558.000 euros anuales, percibirá una pensión de jubilación situada entre 232.200 y 306.900 euros, según sea el momento en que se retire. En cambio, un ministro del Gobierno federal con una retribución anual de 176.400 euros obtendrá un retiro situado entre 48.000 y 126.000 euros, según el tiempo que haya estado en el cargo, cuando llegue el momento.

De todas maneras, no queda claro qué conceptos incluyen las cifras de la tabla. Seguramente no las dotaciones a los fondos de pensiones, que son importantes. Véanse los datos individuales de los presidentes de los *Vorstände* de algunas de las cajas de ahorros del Schleswig-Holstein Sparkassenverband. Demuestran la gran importancia relativa que tiene este complemento, por lo que hay que tenerlo en cuenta antes de emitir un juicio de valor. Por cierto, para remachar la opinión de que las cajas son demasiado generosas con sus ejecutivos, correctiv.org explica que Monika Heinold, ministra de Finanzas de Schleswig-Holstein y, por lo tanto, encargada de la supervisión de las *Sparkassen* de su demarcación, cobra anualmente 143.328 euros, que son treinta mil menos que lo que percibe Ralf Patock, máximo ejecutivo de la Sparkasse Hohenwestedt, la más pequeña del *Land*, que cuenta con una plantilla de 49 empleados.

Tabla x Remuneración y dotación al fondo de pensiones del presidente del *Vorstand*

<i>Sparkasse</i>	Nº de empleados 2015	Salario en euros	Aportación al fondo de pensiones en euros
Nord-Ostsee	1260	517.000	203.000
Westholstein	694	424.000	214.000
Förde	1398	531.000	273.000
Wedel	396	285.000	165.000
Südholstein	1.100	500.000	195.000

Fuente: shz.de (18-vi-2016).

Los emolumentos de los miembros del *Vorstand* son determinados por los consejos de administración respectivos. Pero, generalmente, bien los *Verbände* o los *Länder*, como el de Baviera, establecen algunas reglas que limitan esta potestad. A veces son simples recomendaciones. Por ejemplo, en Renania del Norte-Westfalia desde su *Verband* se manifestó en 2014 que, caso de concederse incentivos, en su opinión estos no deberían superar nunca el 15 % del sueldo fijo. Pues bien, estos son los porcentajes finales que los incentivos percibidos en 2015 por los presidentes de algunas cajas pertenecientes a la citada asociación representaron sobre la remuneración fija, como clara demostración del escaso seguimiento que tienen esas recomendaciones.





Tabla xi Porcentaje que los incentivos representaron sobre el sueldo fijo del presidente del *Vorstand* en algunas cajas de Renania del Norte-Westfalia en 2014

<i>Sparkasse</i>	%
Frankfurter Sp.	67,9
Leverkusen	25,6
Köln/Bonn	23,3
Märkisches Sauerland	23,0
Darmstadt	18,9
Giessen	18,4
Starkenbourg	18,4

Fuente: Frankfurter Allgemeine (17-XII-2016).

Todos los esfuerzos desplegados por los periodistas de *collectiv.org* por conocer los criterios aplicados por los respectivos consejos de administración para determinar los porcentajes de los incentivos fracasaron. Parece que hay escasa transparencia y dependen en gran medida de la capacidad de influencia del propio *Vorstand*. En Baviera, también en 2014, muchas cajas hicieron oídos sordos a las recomendaciones de su asociación sobre los límites de las retribuciones. Solo dieciséis de las setenta y una existentes las acataron, según la investigación que llevó a cabo un grupo de ciudadanos encabezados por Rainer Gottwald. Un caso llamativo es el de la caja de Würzburg, en la que el conjunto de los miembros de su *Vorstand* percibió un 25 % más del límite superior recomendado.

También se han denunciado incongruencias. Por ejemplo, en Sarre, donde los cuatro ejecutivos que integran el comité ejecutivo de la caja que lleva el nombre de su capital, Sarrebruck, con una plantilla cercana a los 1.400 empleados, percibieron, en promedio, 300.000 euros brutos. En cambio, sus dos colegas del *Vorstand* de la mucho más pequeña caja de Homburg —450 empleados— cobraron algo más: 305.000 euros. Algo similar se daba en Hesse. Los cuatro ejecutivos de la Kasseler Sparkasse cobraron en promedio 310.000 euros siendo responsables de 1.200 empleados. Unos doscientos kilómetros hacia el sur, los dos responsables de la gestión de la Sparkasse Langen-Seligenstadt, con una plantilla de unas cuatrocientas personas, se embolsaron, *per capita*, más de 400.000 euros.

Como era de esperar, desde las cajas y sus organizaciones se rechazan todas las críticas. Consideran que a menudo las cifras manejadas no son exactas. Comparan los sueldos de sus ejecutivos con los de los bancos, más concretamente con el Deutsche Bank y el Commerzbank, que son astronómicos. Pero el clamor aumenta en decibelios y ya se han iniciado algunas operaciones de repliegue por parte de las cajas. En los parlamentos de los *Länder* ya se habla de la necesidad de imponer límites a tan jugosas remuneraciones y los propios consejos de administración de las cajas no se muestran tan generosos al negociar nuevos contratos. Así, la Kreissparkasse Saarpfalz, cuya memoria del ejercicio de 2015 indica que, respecto al año anterior, la cantidad destinada a remunerar a su *Vorstand* se había reducido en unos 180.000 euros. Ello era debido a que, habiéndose jubilado uno de sus miembros, su sucesor fue contratado por un importe sensiblemente inferior. «Nuevos contratos, nuevas condiciones» fue la explicación que a los periodistas dio el portavoz de la entidad.



Menos información existe en el caso de los consejos de administración, donde conviven políticos, representantes de los trabajadores y, a veces, algunos empresarios o profesionales independientes. Y la disponible se refiere sobre todo a cajas de Baviera. Ya es sabido que su remuneración está formada casi exclusivamente por dietas de asistencia y de desplazamiento y que el importe medio anual está muy por debajo del que perciben los *Vorstände*. Aun así, también han sido denunciadas la arbitrariedad y las diferencias difíciles de explicar entre cajas, incluso dentro del mismo *Land* o *Verband*. Un ejemplo: los veintisiete miembros del *Verwaltungsrat* de la caja de Nuremberg, con un activo de once mil millones de euros, percibieron en promedio 2.170 euros mensuales. En cambio, los dieciséis de la cercana Sparkasse München Starnberg Ebersberg, con 10.600 millones de activo, solo obtuvieron 1.031 euros mensuales, es decir, menos de la mitad. Hablamos de promedios, porque normalmente el presidente percibe una suma superior al resto de los vocales. A su vez, la caja más importante de Baviera, la de Múnich, cuyo balance sumaba 17.500 millones de euros, destina 179.000 euros a su consejo de administración, que, como está integrado por diez miembros, equivalen a cerca de 1.500 euros mensuales. Y si nos limitamos a las entidades sitas en la Alta Baviera, es decir, en el norte del Estado, todas ellas de dimensiones modestas, la remuneración media mensual de los miembros de los consejos de administración oscila entre los 798 y los 1.099 euros.

Jasny, a quien ya varias veces hemos mencionado, en unas declaraciones periódicas critica la gran diferencia que existe en Renania del Norte-Westfalia en las sumas totales anuales que dedicaron las distintas cajas a remunerar sus consejos de administración: desde 12.700 hasta 500.200 euros anuales. Cierto, reconoce, que las distancias en dimensiones son muy grandes, pero no lo suficiente para explicar la de las anteriores sumas. En su opinión, el *Land* o el *Verband* debería dictar unas directrices que limitasen la arbitrariedad ahora existente. Pero cuando se observan los datos individuales no parecen tan exagerados. El presidente de la Kreissparkasse Düsseldorf, con 515 empleados, percibió el pasado ejercicio una remuneración bruta de 12.900 euros.

La conclusión que se extrae de estos datos dispersos es que, en comparación con lo que ocurrió en España antes del desmoronamiento de nuestras cajas de ahorros, los consejos de administración alemanes fueron notablemente más morigerados que los nuestros. En el caso de los ejecutivos la comparación se hace más difícil, pues la transparencia de las cajas españolas, en este campo, dejó mucho que desear. En todo caso, los emolumentos percibidos, sin contar los extrañamente vehiculados mediante las tarjetas *black*, por los vocales del consejo de administración de Caja Madrid están a años luz de los abonados en Alemania, incluso en las entidades de mayores dimensiones. A simple vista no parece que los germanos fueran tan codiciosos como los de aquele los Pirineos. No obstante, todo parece indicar que en la clase política hay mucha apetencia y mucho juego de codos por ser nombrado consejero de una *Sparkasse*, a pesar de la modestia de la retribución que comporta. Quizá sea ello debido a la posibilidad que el cargo abre de influir sobre la gestión de la caja a favor de la circunscripción que representa, con el consiguiente efecto sobre el número de votos en la próxima contienda electoral.





Como ampliación de lo antedicho vale la pena echar una ojeada a la muy completa información que sobre la composición y la remuneración de sus dos órganos de gobierno da la Kreissparkasse Herzogtum Lauenburg, perteneciente al *Verband* de Schleswig-Holstein, en la memoria correspondiente al ejercicio de 2015. Ocupa el lugar 117 en la clasificación según la suma del balance de las cajas alemanas, cuenta con una plantilla de 640 empleados y dispone de una red de 34 oficinas. Hela aquí:

Kreissparkasse Herzogtum Lauenburg

Composición de los órganos de gobierno y remuneraciones del ejercicio 2015

***Verwaltungsrat* (consejo de administración)**

Nombre	Cargo o profesión	Remuneración en 10³€
Christoph Mager, presidente desde 01.06.2015	Presidente del Distrito del Ducado de Lauenburgo	7
Gerd Krämer, presidente hasta 31.05.2015	Presidente del Distrito del Ducado de Lauenburgo	5
Thomas Klahn, vicepresidente 1º	Abogado	9,6
Jens Meyer, vicepresidente 2º	Abogado	7,2
Oliver Brandt, vocal	Periodista	4,8
Anke Burmeister, vocal	Empleado de la caja	4,8
Dirk Fock, vocal desde 17.11.2015	Censor de cuentas y asesor fiscal	1,2
Michael Grönheim, vocal	Asesor de empresas	4,8
Heike Leonhardt, vocal	Empleada de la caja	7,2
Jens Rahm, vocal	Empleado de la caja	4,8
Michael Sauerland, vocal	Instalador eléctrico autónomo	4,8
Malte Stapelfeldt, vocal hasta 28.02.2015	Empleado de la caja	0,8
Christopher Vogt, vocal	Diputado del Parlamento de Schleswig-Holstein	4,8
Volker Walsleben, vocal hasta 30.04.2015	Asesor fiscal	2,4
Frauke Weissleder, vocal desde 01.03.2015	Empleado de la caja	4,0

***Vorstand* (comité de dirección)**

Nombre	Cargo	Remuneración fija en 10³ €	Remuneración variable en 10³ €	Aportación al fondo de pensiones en 10³ €
Rainer Burghardt	Presidente	347,8	60	83,2
Udo Schlünsen	Vocal	280,3	60	83,2
Christoph Herbers	Vocal	242,7	60	71,7

Fuente: Memoria anual 2015. Kreissparkasse Herzogtum Lauenburg.

7. La erosión del *öffentliche Auftrag*

Uno de los componentes básicos del mandato de las Sparkassen era brindar la posibilidad a todo ciudadano alemán de disponer gratuitamente de una cuenta corriente desde la que poder efectuar transacciones financieras y contra la que emitir cheques, es decir,



de un *Girokonto* en la terminología germana. Parece que este compromiso se ha cumplido aceptablemente, pues los datos oficiales indican que a finales de 2015 eran más de 39 millones de este tipo de cuentas las abiertas en las aludidas entidades. La política del BCE de tipos de interés negativos ha introducido un cambio en el panorama, como lo demuestran las numerosas protestas recogidas por los periódicos, a menudo en su sección de «Cartas al Director», por los cambios a peor en las condiciones con las que se ofrece este servicio.

Durante mucho tiempo se caricaturizaba a los ejecutivos de las cajas como los hombres del 3-6-3. Porque el interés que abonaban a los cuentacorrentistas era del 3 %, otorgaban créditos, bien cubiertos de garantías, al 6 %, y a las 3 de la tarde se iban a jugar al golf. Hoy no solo han de prolongar su jornada laboral para hacer frente a los muchos problemas que les acucian, sino que ni en sueños pueden pensar en pagar un 3 % a las cuentas corrientes. De hacerlo, el saldo de su cuenta de resultados se teñiría de rojo. Es más, la mayoría de las *Sparkassen* no solo no pagan interés alguno a la mayoría de las cuentas corrientes, sino que exigen una comisión por su mantenimiento, que en algunos casos no es nimia.

La Nord-Ostsee Zweckverbandsparkasse hasta mediados del año pasado ya cobraba una comisión de mantenimiento de 7,50 euros mensuales por una cuenta corriente ordinaria, aunque hay que decir que en este importe iba incluida la tarjeta de crédito y algunos otros privilegios. Pero entonces envió una carta a todos los afectados por la medida comunicándoles que iba a subir este importe a 9,50 euros. Quienes no la aceptaran verían cancelados sus contratos con la entidad. Fueron numerosas y airadas las protestas. Una de un ciudadano residente en Flensburg recordaba que en el ejercicio de 2015 el beneficio había ascendido a 48 millones de euros, de los que ni uno solo había sido repartido entre los integrantes del consorcio, uno de los cuales era la mencionada ciudad. Por el contrario, el trío integrante del *Vorstand* se había embolsado 1,3 millones de euros, sin contar las generosas dotaciones a los respectivos fondos de pensiones. Y encima la caja había cerrado el 17 % de sus agencias y reducido su plantilla en un 5 %, lo que conllevaba un peor servicio y un perjuicio para las arcas de los municipios de la comarca. Según los datos del indignado cliente, el número de cuentas corrientes afectadas era de 183.300, lo que implicaba un injustificado incremento anual de sus ingresos de cerca de 4,4 millones de euros. Su conclusión era que se estaba incumpliendo de manera flagrante el mandato público, el *öffentliche Auftrag*, que constituye la razón de ser de las cajas públicas.

Para diluir el efecto del fuerte aumento de las comisiones, la estrategia ha sido ampliar el abanico de opciones entre las que los clientes pueden elegir. Así, por ejemplo, la Stadtparkasse Remscheid ofrece pagar una comisión de mantenimiento de 7,90 euros mensuales, que incluye cualquiera que sea el número de movimientos que en tenga lugar en la misma o bien abonar 3,90 euros mensuales, pero además 0,40 euros por cada anotación que en ella se efectúe, incluso por vía electrónica. Pero las muchas quejas por abusos en la interpretación de las condiciones han generado diversas sentencias a favor de los impositores. Había entidades que cargaban la comisión por apunte contable





incluso cuando era provocado por la corrección de un error cometido por ella misma. Aun así, el cambio en el panorama ha sido notable. Véase el esquema de las condiciones de algunas de las cajas más importantes a finales de 2016:

Entidad	Comisión mensual de mantenimiento en euros	Interés anual por descubiertos dentro del límite acordado	Comisión anual de la tarjeta de crédito en euros
Frankfurter Sparkasse	desde 8,40	11,03	30
Stadtsparkasse Leipzig	desde 6,90	10,89	24
Hamburger Sparkasse	desde 6,90	10,27	20
Stadtsparkasse Düsseldorf	desde 6,50	11,42	25
Berliner Sparkasse	desde 2	10,5	30
Frankfurter Sparkasse	desde 8,40	11,3	30

8. El uso político de las *Sparkassen*

Que las *Sparkassen*, como en general todas las cajas de ahorros, son un instrumento de la política económica es una obviedad. En el caso alemán lo deja bien claro su *öffentliche Auftrag*, tantas veces esgrimido para apagar cualquier sugerencia de privatización, aunque su definición sea algo etérea. Es lógico también que en sus órganos de gobierno haya representantes de las instancias políticas encargadas de perseguir los fines para las que se habían creado. El problema está resumido en la famosa pregunta: *Quis custodiat custodes?* Porque el poder de que se les ha investido puede ser usado de manera espuria a favor de fines personales o de partido que no coinciden forzosamente con los oficialmente perseguidos. Incluso en Alemania, un país con escasa corrupción, en el mundo de las cajas de ahorros se han producido algunos sonados escándalos que, con gran eco en los medios de comunicación, han pasado por los tribunales con la consiguiente condena penal o administrativa a los políticos involucrados. Pero también existe la posibilidad de que el poder que da la adscripción a una caja de ahorros sea utilizado de manera más sutil para conseguir aumentar la popularidad del correspondiente partido, o incluso la personal, y así asegurarse unos mejores resultados en la próxima contienda electoral.

La República Federal de Alemania está integrada por dieciséis *Länder*, que a su vez se subdividen en 399 unidades o distritos, de los cuales 292 son *Landkreise* que engloban a varios municipios, sobre todo de origen rural, y 107 son *Kreisfreie Städte*, es decir, ciudades de suficiente entidad como para constituir por sí solas una circunscripción. En cada uno de ellos se celebran elecciones para designar sus órganos de gobierno, aunque no todas coinciden en el tiempo. Incluso los mandatos pueden tener distinta duración. En Baviera, por ejemplo, son más prolongados que en el resto del país. Desde hace algunos años han aparecido diversos estudios para dilucidar en qué medida el comportamiento de una *Sparkasse*, en cuanto a concesión de créditos, apertura o cierre de oficinas, fusiones, movimientos de plantilla o gastos en acontecimientos extraordinarios, se ve afectado por la proximidad de una contienda electoral cuyo resultado puede influir sobre la composición de su *Verwaltungsrat*. Tres de ellos son relevantes, pues tienen un enfoque



similar, los períodos que abarcan sus resultados se superponen e incluso sus bases de datos son en buena medida coincidentes:

Tabla XII Estudios sobre la influencia de la política sobre las Sparkassen

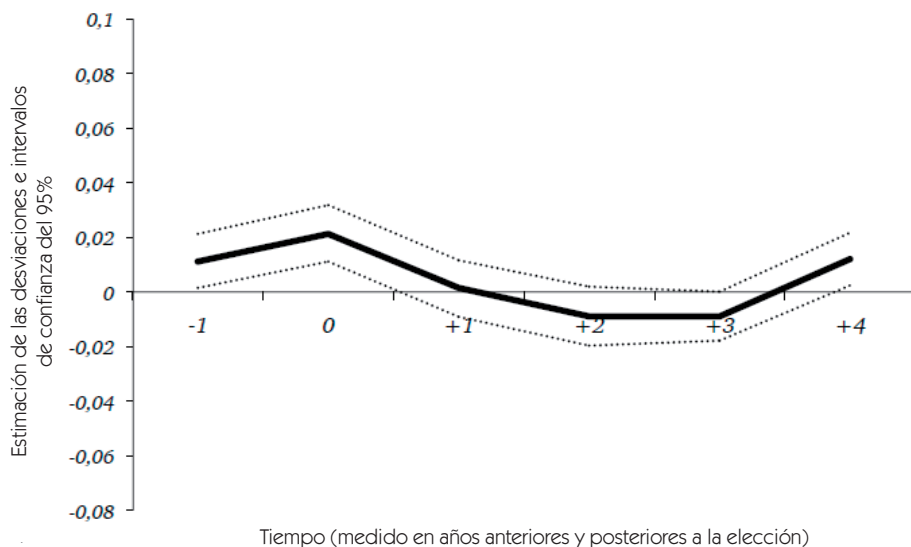
Autor(es)	Año de publicación	Período estudiado	Nº de Sparkassen
Vins	2008	1994–2006	457
Englmaier y Stowasser	2014	1987–2009	452
Gropp y Saadi	2015	1995–2006	521

Fuente: elaboración propia.

Las conclusiones que pueden extraerse de los tres estudios se resumen así:

- Las cajas tienden ser más generosas en las concesiones de crédito cuando se aproximan unas elecciones. Según Gropp y Saadi (2015), los años que coinciden con elecciones locales, el crecimiento de la cartera de créditos es un 40 % superior al normal. Y también los créditos concedidos en los referidos años tienen una tasa de impagados en los tres siguientes años más elevadas que las usuales. El ciclo electoral tiene un claro reflejo en el de crédito, como se recoge en el gráfico adjunto.

Gráfico IV Evolución respecto a la media del volumen de créditos concedidos en los años precedentes y posteriores a unas elecciones



Fuente: Englmaier y Stowasser, p. 26.

- La persistente tendencia al cierre de oficinas tiende a frenarse cuando se aproximan unas elecciones locales. Según los cálculos de Vins (2008), la cercanía de una contienda electoral reduce en un 18 % la probabilidad de cierre de cualquiera de ellas.



- Las fusiones entre cajas se frenan cuando la llamada a las urnas está próxima. A los ciudadanos les desagrada que desaparezca una entidad con el nombre de su localidad.

Todos los autores están de acuerdo en que estos efectos de las elecciones sobre el comportamiento de las *Sparkassen* son más evidentes cuanto más incierto es su resultado, es decir, cuanta más competencia hay entre los partidos. Toda la evidencia empírica recogida en estas tres investigaciones permite afirmar que los políticos utilizan los cargos que ocupan en los consejos de administración de las cajas para influir sobre los resultados de las elecciones y aumentar la probabilidad de su victoria en ellas. Otra conclusión destacable es que el ciclo electoral es tanto más acusado en todas sus manifestaciones cuanto más elevada es la riqueza de la circunscripción.

Desde un ángulo distinto abordan el mismo problema Markgraf y Rosas (2016), que repasan los resultados de más de dos mil elecciones en 870 municipios alemanes entre 2006 y 2015. El resultado es que la pertenencia de un político a un consejo de administración de una caja incrementa entre cinco y ocho puntos porcentuales la probabilidad de reelección del partido al que pertenece. En otros términos, el antes visto ciclo electoral tiene los efectos pretendidos. Por lo tanto, la gratificación que consigue un político, sobre todo si es oportunista, por formar parte de un consejo de administración de una caja no se ha de medir solo por las dietas que legalmente percibe sino también por los votos que le ayuda a conseguir para su reelección.

Tampoco han faltado abusos con tintes delictivos que los medios de comunicación, con la información en buena medida proporcionada por correctiv.org, se han apresurado a divulgar con el consiguiente impacto negativo sobre la imagen de las cajas entre la ciudadanía. Dos son los más comentados. El primero está protagonizado por Jakob Kreidl, consejero del gobierno de Baviera y presidente del consejo de administración de la Kreissparkasse Miesbach-Tegernsee. Con motivo de su sexagésimo aniversario en 2012, se organizó una fiesta a la que asistió la flor y nata de la política y la sociedad bávara, con un coste total de 120.000 euros, de los que 77.000 corrieron a cargo de la caja, que también había sufragado viajes turísticos a diversos lugares. El segundo afecta al presidente del *Vorstand* de la Kreissparkasse Stendal, que en 2013 se vio obligado a abonar los 80.000 euros que se había gastado la entidad en la construcción de una vinoteca, con reputados caldos, a la que solo tenían acceso él y unos pocos clientes. Además, tenía a su servicio varios automóviles oficiales que renovaba con injustificable frecuencia. La lista es más larga. Pueden parecer anécdotas de escasa enjundia, pero han causado una fisura, siquiera menor, en la confianza que los ciudadanos tenían en la honestidad y el buen hacer de las *Sparkassen* y sus órganos de gobierno. De aquellos polvos vienen estos lodos. La idea de que hay que reformar a fondo el universo de las *Sparkassen*, que incluye a los *Landesbanken*, gana adeptos. El debate está sobre la mesa. Las soluciones propuestas abarcan una amplia gama que tiene como extremo superior la privatización.







BIBLIOGRAFÍA

ALBERT, M. 1991.

Capitalisme contre capitalisme. París: Le Seuil.

BANKENENQUETE. 1968:

Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über eine Einlagesicherung. Bonn: Deutscher Bundestag. Wahlperiode, Drucksache V/3500.

BEHR, P.; SCHMIDT, R. H. 2015:

The German Banking System. Characteristics and Challenges. Fráncfort: House of Finance – Goethe University. White Paper nº. 32.

BÖHM, C.; FRONEBERG, D.; SCHIERECK, D. 2012:

«Zum offensichtlich erkennbaren bankwirtschaftlichen Sachverstand in den Kontrollorganen deutscher Genossenschaftsbanken und Sparkassen». *Zeitschrift für öffentlichen und genossenschaftliche Unternehmen*, 35 (2): 138–56.

BRÄMER, P.; GISCHER, H.; PFINGSTEN, A.; & RICHTER, T. 2010:

«Der öffentliche Auftrag der deutschen Sparkassen aus der Perspektive des Stakeholder-Managements». *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 33 (4): 311–29.

BUTZBACH, O.; METTENHEIM, K. VON. 2014:

«Explaining the Competitive Advantage of Alternative Banks. Towards an Alternative Banking Theory?» En: O. Butzbach y K. von Mettenheim (eds.). *Alternative Banking and Financial Crisis*. Londres: Piskering & Chatto.

CASELL, M. K. 2016:

«A Tale of two crises: Germany's Landesbanken and the United States' Savings and Loans». *Journal of Banking Regulation*, 17 (2): 73–89.

CHOLET, C. 2016:

«German Sparkassen: a Model to Follow?». *BNP Paribas. Conjoncture* (abril 2016): 3–16 <economic-research.bnpparibas.com>.

CREDIT FOCUS. 2016:

Sparkassen-Finanzgruppe Neuordnung des Haftungsverbunds bis auf Weiteres ohne Folgen für Landesbankenratings. Moody's Investors Service.

DEEG, R. (1999):

Finance Capitalism Unveiled. Banks and the German Political Economy. The University of Michigan Press. Ann Arbor.





DEEG, R. & PEREZ, S. (2000):

International Capital Mobility and Domestic Institutions: Corporate Finance and Governance in Four European Cases. Governance (13) pp. 119-153.

DEEG, R. (2001):

Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: the case of German Finance. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 01/6.

DEEG, R.; DONNELLY, S. 2016:

«Banking Union and the future of alternative banks: revival, stagnation or decline?». *West European Politics* (University of Twente), 39 (3): 585–604.

DIECKMANN, N. 2012:

Die Entwicklung der deutschen Landesbanken. Norderstedt: Books On Demand.

— 2016:

The Changing face of the German Landesbanken; die HSH Nordbank AG. Die Story hinter der Kulissen. Norderstedt: Books on Demand.

DONGES, J.; EEKHOFF, J.; MÖSCHEL, W.; NEUMANN, J. M.; SIEVERT, O. (KRONBERGER KREIS). 2001:

Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Vol. 38.

DROST, F. M.; BAUER, T. 2012:

«Der Kampf der Sparkassen gegen Regulierung». *Handelsblatt Online* (08–02–2012).

ENGLMAIER, F.; STOWASSER, T. 2014:

«Electoral cycles in German public-bank Lending». *Munich Discussion Paper*, 2014–14. München: Department of Economics. University of Munich.

FUERTES, M. 2003:

«Las Cajas de Ahorros locales en Alemania: noticia de un servicio público y de su controvertido debate en el ámbito comunitario». *Revista de Administración Pública*, 161: 513–34.

GERSCHENKRON, A. 1926:

Economic Backwardness in Historical Perspective. Londres y Cambridge (Massachusetts): The Bellknap Press.

GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT. 1998:

«Sparkassen und Landesbanken in der Wettweberbs- und Privatisierungsdiskussion». *Beiträge zur öffentliche Wirtschaft*, 17.





GROPP, R.; SAADI, V. 2015:

Electoral Credit Supply Cycles Among German Savings Banks. Halle: Leibnitz Institut für Wirtschaftsforschung.

GUBITZ, B. 2013:

Das Ende des Landesbankensektors: Der Einfluss von Politik, Management und Sparkassen. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

GUINNANE, T. 2001:

Delegated Monitors, Large and Small: The Development of Germany's Banking System, 1800–1914. Yale University. Economic Growth Center. Discussion Paper n° 835.

HALDANE, A. G.; MAY, R. M. 2011:

«Systemic risk in banking ecosystems». *Nature*, 469: 351–5.

HAU, H.; THUM, M. 2009:

«Subprime crisis and board (in-)competence: private versus public banks in Germany». *Economic Policy* (octubre): 701–52.

IMF. 2006:

«Germany: Selected Issues». *IMF Country Report* n° 06/436.

JASNY, R. 2015:

Was verdienen die Vorstände der Sparkassen. Eine Analyse der Gesamtbezüge der Sparkassenvorstände in Nordrhein-Westfalen. Berlin: E-Publi.

— 2016:

Die Wertpapiergeschäfte der Sparkassen. Eine Analyse der Anlagepolitik der deutschen Sparkassen. Berlin: E-Publi.

JUCKEL, H.; DOOSE, A. 2015.

Wie Sparkasse treue Kunden abzocken und wie Sie sich erfolgreich dagegen zur Wehr setzen. Marburgo: Tectum.

KLEFF, V.; WEBER, M. 2010:

«Aspects of Pay-out Policy of German Savings Banks». *Kredit und Kapital*, 43, 1: 39–63.

KÖHLER, M. 2016:

«The payout behaviour of German savings Banks». *Deutsche Bundesbank*, 24.

KÖNIG, T.; WRUUCK, P. 2011:

«Aufsichtsratskontrolle und Strategische Agenda-Setzung in Landesbanken». *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 12 (4): 397–412.





KPMG. 2009–2010:

«Pflichten und Haftungsrisiken von Sparkassen-Verwaltungsräten vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen». *Public Governance* (Invierno).

MARKGRAF, J.; ROSAS, G. 2016:

«Do Public Banks Give Politicians an Electoral Advantage? Evidence from German elections». Borrador no publicado.

MICHIE, J.; OUGHTON, C. 2013:

«Measuring Diversity in Financial Services Markets: a Diversity Index». *Discussion Paper nº 113*. Center for Financial and Management Studies.

MONOPOLKOMMISSION. 2014:

«Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte». *XX Hauptgutachten 2012/13*.

OELLEERKING, C.; HOLZGRABE, M. 1990:

Sparkassen und Genossenschaftsbanken im Spannungsverhältnis zwischen Moral und Ökonomie: Strukturelemente, Organisationsgrundsätze und Geschäftspolitik. Berna: Lang.

OSTENDORF, R.; PINS, M.; ERHARD R. 2017:

Regulatorik aktuell-Auswirkungen der §§ 10c ff. KWG auf deutsche Sparkassen. Berlin: LIT.

OTT, C. 2010:

Corporate Governance Umsetzung in Sparkassen und Landesbanken. München: Grin.

PASSARGE, E.-M. (2010):

Institutioneller Wandel im Finanzsystem Deutschlands. Vom bank- zum marktorientierter Modell. Bamberger Beiträge zur Soziologie nr. 5. University of Bamberg Press.

PRIEG L.; GREENHAM, T. 2012:

Stakeholder Banks: The benefits of banking diversity. Londres: New Economics Foundation.

RATHGEBER, A.; WALLMEIER, M. 2011:

«Regionales Clustering im Ausschüttungsverhalten von Sparkassen». *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 81 (12): 1.341–77.

Rühl, W. 2004:

«Auf dem Weg zur Privatisierung von Sparkassen und öffentlichen Banken». En: Jörg Hufschmid. *Die Privatisierung der Welt: Hintergründe, Folgen, Gegenstrategien*. Hamburgo: VSA. P. 206–13.





SACHSE, J. 2015:

«Kredite unter Freunden». <<http://correctiv.org/recherchen/sparkassen/artikel/2015/11/03/>>.

SCHACKMANN-FALLIS, P.; WEISS, M. 2009:

«Landesbanken und Sparkassen – Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Bankensektors». En: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier y Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (ed.). *Bitburger Gespräche: Jahrbuch 2009/I*. Beck: München. P. 77–92.

SCHLAKE, M. 2015:

«Die Basel III-Implementierung in der EU zwischen Supranationalismus und den Varieties of Capitalism der Mitgliedstaaten». *Arbeitspapiere der Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie*, nº 24. Berlín: Freie Universität Berlin.

SEIKEL, D. 2013:

Der Kampf um öffentlich-rechtlichen Banken. Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt. Fráncfort y Nueva York: Campus.

SENKARCIN, M. 2015:

«German Landesbanks in the post-guarantee reality». *Economic Papers* (Wharton School of Finance), 12.

SERRA RAMONEDA, A. 2016:

Preferentes y subordinadas. Una tragedia española. Bellaterra: Edicions UAB.

SIEKMANN, H. 2011:

«Die rechtliche Regulierung öffentlicher Banken in Deutschland» (Working Paper Series 48). Institute for Monetary and Financial Stability. Fráncfort: Universität Frankfurt am Main.

THOMAS, S. 2015:

Die Kartellrechtliche Bewertung des sparkassenrechtlichen Regionalprinzip. Tubinga: Mohr Siebek.

TRAMPUSCH, C.; LINDEN, B.; SCHWAN, M. 2014:

«Staatkapitalismus in NRW und Bayern: Der Aufstieg und Fall von WestLB und BayernLB». *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 8 (2): 129–54.

UGARTE CHACÓN, B. 2006:

Der Verkauf der Berliner Sparkasse. Kritik und Alternativen. GUE/NGL.

VINS, O. 2008:

«How Politics Influence State-Owned Banks: The Case of German Savings Banks» (Working Paper Series 191). Fráncfort: Goethe Universität Frankfurt am Main.





WELP, C.; LITTMANN, S.; BERGERMANN, M. 2017:

«So instabil sind unsere Sparkassen». *Wirtschaftswoche* (06-02-2017).

WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS DES BUNDESVERBANDES ÖFFENTLICHEN DIENSTLEISTUNGEN. 2016:

«Sparkassen und Landesbanken im Wettbewerb: ist der öffentlicher Auftrag noch zeitgemäss?». *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 39 (4): 385-94.



